

1. Können Konflikte das Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union überwinden?

1.1 Problemstellung

1979 konnten die Bürger der EU erstmals ein eigenes Parlament wählen und damit direkt Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Integration nehmen. Dieser Meilenstein auf dem Weg zu einem demokratischen Europa hat die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Frage angestoßen, wie informiert die Bürger über europäische Themen und Akteure sind. Von besonderem Interesse bei dieser Frage ist die Berichterstattung der Massenmedien, aus der die Bürger mehr oder weniger über Europa erfahren können. Das Ergebnis erster ländervergleichender Medienanalysen war ernüchternd: Vor den Europawahlen rückten nicht etwa europäische Themen und Akteure in den Mittelpunkt der Berichterstattung. Im Gegenteil blieben die in den Medien abgebildeten Debatten national verhaftet (vgl. Sammelband von Blumler 1983; Bogdanor 1989; Leroy/Siune 1994; Reiser 1994). Obwohl dieser Befund Zweifel säte, wie sich die Bürger am Prozess der europäischen Integration beteiligen können, wenn sie über entscheidende Auseinandersetzungen und Probleme nur unzureichend informiert werden, flaute das Interesse der Forschung an diesem Thema jedoch wieder ab, bis ihm die aktuellen Entwicklungen in den 90er Jahren erneut Brisanz verliehen.

Im Vertrag von Maastricht 1992 wurden politische Kompetenzen in den Bereichen Wirtschafts- und Währungsunion, Innen-, Justiz- und Außenpolitik weiter auf europäische Ebene verlagert. Einstellungsforscher beobachteten, dass die Unterstützung der Bürger für die EU mit ihrem rasanten Machtzuwachs bröckelte. Lange Zeit waren Europapolitiker von einem so genannten „permissive consensus“ ausgegangen, der eine diffuse, meist passive, öffentliche Unterstützung der europäischen Integration ausdrückte. In den frühen 90er Jahren schwand diese Periode des Konsenses (vgl. Hayward 1995). Trotz der Erfolgsbilanz des politischen Projekts „EU“ ist eine Krise des Dialogs zwischen den mächtigen Europapolitikern auf der einen und den machtlosen EU-Bürgern auf der anderen Seite entstanden (Kirt 2001: 37). Kritisiert wird, dass der politische Prozess in der EU für die Bürger und Wähler schwer nachvollziehbar sei, da die Komplexität des Mehrebenensystems und die vielen Delegationsstufen¹ die Transparenz beeinträchtigten (Crombez 2003: 113). Im Ergebnis funktioniert die EU nicht oder nur eingeschränkt als De-

mokratie, weil sie nicht durch eine europäische Wählerschaft (demos) kontrolliert wird (u.a. Scharpf 1999; Crombez 2003: 104f).

Eine möglicherweise mangelhafte Europaberichterstattung der Medien, die den Graben potenziell überbrücken könnte, erscheint in diesem Lichte umso schwerwiegender. Wenn öffentlich geführte Diskussionen nationalstaatlich verhaftet bleiben, ohne ausreichend vom europäischen Geschehen Notiz zu nehmen, politische Entscheidungen aber immer häufiger von der EU und nicht von den Nationalstaaten gefällt werden, ist die Folge, „dass die Bürger nicht oder nicht ausreichend von den Entscheidungen und Diskussionen informiert werden, die sie (...) unmittelbar betreffen“ (Gerhards 2000a: 288). Solch ein *Öffentlichkeitsdefizit* der EU erschwert aus demokratiethoretischer Perspektive die Rückkopplung an die Bürger und gefährdet ganz allgemein die Integration und Identitätsfindung einer wachsenden europäischen Staatengemeinschaft.

Seit Mitte der 90er Jahre verfolgen viele Studien daher sehr viel grundsätzlichere Fragestellungen als in den 80er Jahren, indem sie das Ausmaß und die Güte der Europaberichterstattung in verschiedenen EU-Mitgliedsländern auch losgelöst von besonderen Ereignissen wie den Europawahlen in Zeiten politischer Routine untersuchen (z.B. Anderson/Weymouth 1999; Gerhards 2001; Peter 2003a). Als Indikator dafür, welche Bedeutung die Wissenschaft dem Thema mittlerweile beimisst, mögen die unterschiedlichen Forschungsprojekte zu Inhalten europäischer Medien gelten, die in den vergangenen Jahren entstanden und teilweise publiziert worden sind (oder Europäisches Medieninstitut in Düsseldorf Kevin 2003; Risse/Van de Steeg 2003; z.B. Europäisches Hochschulinstitut in Florenz und Berliner Humboldt-Universität van de Steeg 2004). Auch die vorliegende Arbeit ist im Rahmen eines vom Wissenschaftszentrum Berlin aus koordinierten EU-Projekts entstanden, das in sieben Ländern die Konstitutionsbedingungen einer europäischen Öffentlichkeit vergleichend analysiert (Details zu „Europub.com“ bei Koopmanns/Statham 2002). Mittlerweile, schrieb Ulrich Saxer im März 2005 in der *Neuen Zürcher Zeitung*, habe die wissenschaftliche Analyse der „amorphen“ Größe „europäische Öffentlichkeit“ Fortschritte gemacht.

Tatsächlich lassen die verschiedenen Puzzleteile zusehends ein Bild erkennen. So haben viele Studien herausgefunden, dass die zeitgleiche Berichterstattung über europäische Themen in verschiedenen Ländern von konflikthaltigen, besonderen Ereignissen stimuliert wird wie z.B. BSE oder der Rücktritt der EU-Kommission (u.a. Meyer 2002; Trenz 2002; Kevin 2003). Wie schon in anderen Zusammenhängen beobachtet, scheinen auch in Europa tiefgehende Konflikte die gesamte öffentliche Kommunikation wie „ein Magnet die Eisenspäne“ in ihren Bann zu ziehen (vgl. Imhof 2002: 42). Bislang basiert diese These jedoch primär auf empirischen Fallstudien.

Ziel dieser Arbeit ist daher,

- aus der Vielzahl der vorgeschlagenen Konzepte ein grundlegendes Verständnis von europäischer Öffentlichkeit abzuleiten,
- das Verhältnis von europäischer Öffentlichkeit, Konflikten und Massenmedien theoretisch zu klären und
- verallgemeinerbare Erkenntnisse zu formulieren, was Konflikte zur Europäisierung von Öffentlichkeit beizutragen vermögen.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil (Kapitel zwei bis vier) wird das Phänomen *europäische Öffentlichkeit* theoretisch analysiert und Indikatoren und Hypothesen zur Europäisierung von Öffentlichkeit abgeleitet. Im zweiten Teil werden diese mit inhaltsanalytisch gewonnenen Daten konfrontiert (Kapitel fünf bis sieben).

Zu den einzelnen Kapiteln: Nach einem *einleitenden Kapitel*, das den forschungstheoretischen Hintergrund und die Fragestellung der Arbeit erläutert, wird im *zweiten Kapitel* ein theoretisches Analyseraster für die Frage entwickelt, inwiefern und ggf. wie Konflikte zum Entstehen einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit beitragen können. Die Grundlage bildet ein liberales Modell von Öffentlichkeit, dem zufolge Öffentlichkeit primär Transparenz-, Validierungs- und Orientierungsfunktion zukommt (Neidhardt 1994a: 8). Hierauf aufbauend werden zentrale Streitfragen, Konzepte und Studien zum Thema „europäische Öffentlichkeit“ diskutiert. Die empirischen Befunde zeigen insbesondere in Konfliktzeiten Momente der grenzüberschreitenden Kommunikation. Gemeinsamen Konflikten wird daher eine besondere Bedeutung bei der Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit zugeschrieben, meist jedoch ohne theoretisch fundierte Begründung. Aus diesem Grund werden im zweiten Teil dieses Kapitels konflikttheoretische Erkenntnisse in die öffentlichkeitssoziologischen Modelle integriert. Dies erlaubt, Konflikte nach ihrem Integrationspotenzial differenziert zu analysieren und die Funktionen von Öffentlichkeit aus konflikttheoretischer Perspektive zu spezifizieren. Weitgehend unberücksichtigt blieb in der Konflikttheorie bislang ein zentraler Öffentlichkeitsakteur, der nach eigenen Regeln funktioniert, die Massenmedien. Daher werden kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse zur Performanz von Massenmedien daraufhin überprüft, inwiefern Medien die Funktionen von Öffentlichkeit (in Konfliktzeiten) bremsen oder stärken können.

Das Europäisierungspotenzial von Konflikten wird wesentlich beeinflusst von verschiedenen Faktoren auf der Makro-Ebene, die in keiner international vergleichenden Studie unbeachtet bleiben dürfen. Im *dritten Kapitel* werden daher ent-

scheidende Rahmenbedingungen der Politikfelder und der Länder, die in dieser Arbeit untersucht werden, vergleichend gegenüber gestellt. Identifikations- und Bewertungsmaßstab für diesen Vergleich ist die Frage, inwieweit bestimmte Strukturen der politischen Systeme und der Mediensysteme in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Österreich besser oder schlechter geeignet sind für Europäisierungsprozesse der jeweiligen Öffentlichkeiten. Am Ende werden die Erkenntnisse der theoretischen und der ländervergleichenden Diskussion in forschungsleitende Hypothesen kondensiert.

Im *vierten Kapitel* wird ein für die empirische Überprüfung geeigneter Untersuchungsaufbau vorgestellt. Ein quasi-experimentelles Design erlaubt den systematischen Vergleich der Berichterstattung von Qualitätszeitungen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Österreich während Konflikt- und Routine-Zeiträumen über die Politikfelder „europäische Integration“ und „Agrarpolitik“.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die inhaltsanalytisch gewonnenen Daten darauf hin untersucht, welchen Beitrag die ausgewählten Konflikte für die Konstitution einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit leisten. Als Vergleichsmaßstab dienen die Routinezeiträume. Die Auswertung folgt den im zweiten Kapitel entwickelten Dimensionen der Europäisierung von Öffentlichkeit durch Konfliktkommunikation. Im *fünften* und *sechsten Kapitel* wird untersucht, ob bzw. inwiefern die untersuchten Konflikte zu einer besseren Erfüllung der Transparenz- und der Validierungsfunktion durch die Öffentlichkeiten in Europa führen. Im *siebten Kapitel* wird die Rolle von Massenmedien als eigenständige Sprecher und ihre Leistung für die Orientierungsfunktion von Öffentlichkeit genauer untersucht. Abschließend wird im *achten Kapitel* aus den gewonnenen Erkenntnissen über die Rolle von Konflikten als Motor einer europäischen Öffentlichkeit eine allgemeine Konfliktheuristik abgeleitet.