

Europäische Öffentlichkeit und die verspätete Politisierung der EU

HANS-JÖRG TRENZ

Das europäische Öffentlichkeitsdefizit 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 des Publikums dingfest gemacht. Nach Überzeugung der meisten Autoren lassen sich diese fehlenden Kapazitäten allerdings nicht ohne Weiteres durch kommunikative Anstrengungen europäischer Institutionen oder ein Aufstocken medialer Kapazitäten in der Berichterstattung über Europa schaffen (Gerhards 2000). Kennzeichnend für das europäische Öffentlichkeitsdefizit sei vielmehr ein Wesensunterschied in der Entfaltung verständigungsorientierter politischer Kommunikation im Rahmen des Nationalstaats und interessensgeleiteter strategischer Kommunikation im Rahmen der Europäischen Union, weshalb sich Europäer allenfalls streiten, aber nicht »identitär« verständigen könnten (Kielmansegg 2003). Aufgrund der Unverbindlichkeit politischer Kommunikationsprozesse im europäischen Rahmen, die auf der Basis fehlender Zugehörigkeit operieren, müsste sich das europäische Öffentlichkeitsdefizit gegen politische Intentionen und Willensentscheidungen weitgehend resistent zeigen.

Gegen diese herkömmliche Sichtweise eines Mangels an Transparenz und an identitärer Verständigung und eines Zuviels an Streitkommunikation in Europa soll behauptet werden, dass sich ein europäisches Öffentlichkeitsdefizit in der für die politische Kommunikation verantwortlich zeichnenden Qualitätspresse weder eindeutig quantifizieren noch qualitativ im Unterschied zu innenpolitischer Kommunikation eingrenzen lässt. Vielmehr kann ein anhaltender Trend der Europäisierung politisch-medialer Kommunikation nachgezeichnet werden, wobei allerdings die Dynamik des intermedialen Streites und der Konfliktaustragung erst rudimentär angelegt ist. Europäische politische Kommunikation zeichnet sich dann durch ein Zuviel an Identitätskommunikation und ein Zuwenig an Streitkommunikation aus. Damit im Zusammen-

hang steht eine verspätete Politisierung des europäischen Integrationsprozesses. Über die Aufrechterhaltung von Konsensfiktionen hat sich die europäische Öffentlichkeit über lange Zeit in einer Art Seifenblase entfaltet, die erst mit den negativen Referenden in der Ratifikationsphase des Verfassungsgebungsprozesses zerplatzt ist.

Europäisches Öffentlichkeitsdefizit als mangelnde Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses?

Mangelnde Transparenz des europäischen politischen Entscheidungsprozesses lässt sich nicht eindeutig nachweisen, solange die Kriterien der Transparenzmessung unscharf bleiben. Legt man als Vergleichsmaßstab die Menge an prinzipiell abrufbaren Informationen über die Abläufe und Inhalte nationaler politischer Entscheidungsprozesse zugrunde, so scheint die Transparenz europäischer Institutionen der nationaler Ministerien nicht nachzustehen. Gerade die Kommission und das Europäische Parlament werden gemeinhin für ihre gute Informationspolitik gelobt, wobei allerdings das entsprechende Wissen über ihre Abrufbarkeit beim interessierten Publikum vorausgesetzt werden muss (Deckmyn/Thompson 1998, Settembri 2005).

Die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse misst sich aber nicht nur an den prinzipiell zur Verfügung stehenden Informationen, sondern auch daran, wie dieses Informationsangebot massenmedial verarbeitet und weitergereicht wird. Ein Informationsüberangebot für das nur geringe Verarbeitungskapazitäten bereitstehen, würde deshalb nicht weniger in eine Situation der Intransparenz politischer Entscheidungsprozesse münden, da die Komplexität politischer Entscheidungsabläufe vom allgemeinen Publikum nicht mehr nachverfolgt werden kann. Hinzu kommt, dass das Informationsrohmaterial aus Europa zumeist weder sprachlich noch inhaltlich aufgearbeitet ist, und sich seine Dechiffrierung selbst für den interessierten Rezipienten als sehr aufwändig gestaltet.

Die Aufteilung zwischen einem für die Allgemeinheit unterbreiteten generalisierten Informationsangebot und den nur auf *Nachfrage* bereitgestellten fachbezogenen Informationen für eine spezielle Öffentlichkeit, wie sie etwa in jüngsten Strategiepapieren der Europäischen Kommission vorgeschlagen wird (Kommission 2001), birgt Konfliktstoff. Eine allzu strenge Trennung zwischen allgemeiner und sektoraler Öffentlichkeit kann zu unterschiedlichen Bewertungen in Sachfragen (z.B. Risikobe-

urteilung im Falle von gentechnisch veränderten Lebensmitteln) führen, was in der Praxis häufig in Konflikte zwischen den entscheidungsnah agierenden Fachpublika und der zur Passivität verurteilten allgemeinen Öffentlichkeit mündet. Damit ist erneut die Gefahr einer Fragmentierung von Öffentlichkeit verbunden bis zu dem Punkt, dass sektorale und allgemeine Öffentlichkeiten selber nicht mehr kommunikativ vermittelbar sind.

Die hohen Kosten für die Bearbeitung des Informationsrohmaterials der Politik können gemeinhin nicht dem privaten Bürger aufgelastet werden. Die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses misst sich deshalb nicht nur in der Sichtbarkeit und Zugänglichkeit politischer Entscheidungsabläufe, sondern auch in der Verfügbarkeit von Verbreitungs- und Übersetzungsmechanismen, über die das Rohmaterial politischer Kommunikation aufgearbeitet und publikumsgerecht weitergeleitet wird. Der unterstellte Mangel an Transparenz europapolitischer Entscheidungsprozesse muss von daher in erster Linie im Zusammenhang mit dem Defizit massenmedialer Vermittlung europapolitischer Inhalte diskutiert werden.

In der Diskussion um das europäische Öffentlichkeitsdefizit ist man bislang davon ausgegangen, dass sich die herkömmlichen nationalen Medien dem europäischen politischen Prozess nur sehr selektiv und sporadisch zuwenden, da sie die Bedeutsamkeit der EU gegenüber den innenpolitischen Entscheidungsprozessen nur gering schätzen und auch den Publikumspräferenzen in der Auswahl von Nachrichten vorgreifen. Aus diesem Grunde hat man sich, nicht zuletzt auch in den für Öffentlichkeitsarbeit verantwortlichen Abteilungen der Europäischen Kommission dafür ausgesprochen, das Internet als prinzipielles Informations- und Kommunikationsforum über Europa auszubauen, wobei das Überangebot an Information den variablen Nachfragen der Nutzer angepasst werden kann. Das Interesse des Publikums soll ferner über neue interaktive Strategien und Kampagnen geweckt werden (Kleinsteuber/Loitz 2001).

Die Erfahrungen der letzten Jahre weisen allerdings darauf hin, dass sich Internet und Neue Medien als allgemeines Kommunikationsmedium über Europa nur begrenzt einsetzen lassen. Zwar ist die Menge an öffentlichen und privaten Informationsportalen über die EU beachtlich, in denen Informationen geradezu in Echtzeit für ein außenstehendes Publikum zur Verfügung gestellt und Meinungen ausgetauscht werden. Das Internet schafft auch eine Art der europäischen Sekundäröffentlichkeit, von der wichtige Beiträge aus den europäischen Qualitätszeitungen

gesammelt, archiviert, ja teilweise sogar übersetzt werden. Allerdings bleiben die Rezipienten dieser Art von Informationen bislang auf einen sehr kleinen Kreis interessierter Bürgerinnen und Bürger oder eben auf Experten beschränkt. Die Grenze vom sektoralen Fachpublikum zum allgemeinen Publikum wird durch das Internet kaum überschritten. Die über das Internet konstituierte Sekundäröffentlichkeit dient eher der Selbstbeobachtung der am politischen Prozess beteiligten Akteure und Institutionen als der Fremdbeobachtung durch ein außenstehendes Publikum. Das Internet trägt auch kaum zur Bewältigung und zum Abbau des Informationsüberangebots aus Europa bei, da es dem Nutzer ja wiederum ein Navigieren im Datenschwungel abverlangt, wozu eine nutzerfreundliche Gestaltung der Startseiten allenfalls Orientierungsstützen geben kann. Vergleichende Studien weisen darauf hin, dass für den unbedarften Nutzer die allgemeine Sichtbarkeit europäischer Akteure und Themen im World Wide Web, wie sie sich etwa über Suchmaschinen erschließen lassen, gegenüber der Qualitätspresse als Leitmedium politischer Kommunikation eher abnimmt (Koopmans/Zimmermann 2003).

Die herkömmlichen Massenmedien können deshalb von ihrem Auftrag der Selektion des Informationsüberangebots aus Europa und der Explikation europapolitischer Nachrichten für ein breites Massenpublikum vorerst nicht entbunden werden. Allerdings gilt es zu spezifizieren, welchem Typus der zunehmend sektoral ausdifferenzierten Massenmedien ein solcher Vermittlungsauftrag anvertraut werden kann. Da sich genuin europäische Massenmedien als nur bedingt entwicklungs- und ausbaufähig erwiesen haben (Schlesinger/Kevin 2000), bewegen wir uns vorerst im Rahmen der Europäisierung nationalstaatlich organisierter massenmedialer Kommunikationsflüsse. Anstelle eines undifferenzierten Blicks auf nationale Mediensysteme als Ganzes sollten auch hier die jeweils auf die Verarbeitung politischer Kommunikationskreisläufe spezialisierten Medienorgane ins Auge gefasst werden. Für die Art der gesuchten Übersetzungsleistungen europäischer politischer Entscheidungsabläufe stehen in allen Mitgliedsländern der EU die Qualitätspresse und die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten bereit. Nur in diesem professionalisierten Mediensektor kann eine regelmäßige Zuwendung und Aufarbeitung europapolitischer Kommunikation für ein breiteres Massenpublikum erwartet werden.

In der wissenschaftlichen Auswertung der Berichterstattungsfunktion dieses Medientypus konnten in einer Reihe von Forschungsprojekten über die vergangenen Jahre wichtige Konvergenzeffekte in der Aufarbei-

tung europapolitischer Kommunikation herausgearbeitet werden. Auf organisatorischer Ebene ist dabei zunächst auf eine Standardisierung der journalistischen Arbeitsweise zu verweisen, wobei unterschiedliche Nachrichtenformate (z.B. Rundfunk, Fernsehen und Presse) auf vergleichbare, universal genormte Qualitätsstandards eingefahren werden, analoge Selektionskriterien zur Anwendung gelangen und die Medienorganisationen in den Mitgliedsländern durch die Entsendung von Korrespondenten nach Brüssel einen ähnlichen Blick auf das politische Geschehen der EU einüben (Meyer 2002, Sievert 1998). Auf inhaltlicher Ebene konnten in der Presseberichterstattung Prozesse der horizontalen und vertikalen Europäisierung einzelner Themenbereiche nachgewiesen werden (Koopmans/Pfetsch).¹ Auch die Parallelität von Themenagenden in der Darstellung europäischer Entscheidungsabläufe ist grundsätzlich gewährleistet (Norris 2000, Kevin 2004).

In einer vom Autor vorgelegten Studie ist die europapolitische Berichterstattung der Qualitätspresse in sechs Mitgliedsländern unter dem Gesichtspunkt der absoluten und der reziproken Resonanz europapolitischer Themen untersucht worden.² Versteht man unter absoluter Resonanz das Ausmaß der Sichtbarkeit europäischer Themen und Akteure gegenüber innen- oder außenpolitischen Themen und Akteuren, so weisen die Befunde zur Europaberichterstattung in der Qualitätspresse auf eine kontinuierliche Präsenz europapolitischer Themen und Akteure, die in durchschnittlich einem Viertel der Gesamtberichterstattung (und in signifikanter Abweichung zum amerikanischen Kontrollsample) hervortreten. Versteht man unter reziproker Resonanz den Grad der Übereinstimmung des europapolitischen Themenagendas zwischen den Medienprodukten unterschiedlicher Länder, so lässt sich ein Kern gemeinsamer

1. Unter horizontaler Europäisierung werden dabei eine Diffusion und ein Austausch von Themen und Akteuren zwischen nationalen Mediensystemen verstanden. Vertikale Europäisierung bezeichnet demgegenüber die Ein- bzw. Auswirkungen von EU-Themen und Akteuren auf den nationalen politisch-medialen Diskurs (Koopmans/Pfetsch 2003).

2. Die Erhebung basierte auf einem repräsentativen Sample von jeweils zwei Qualitätszeitungen aus sechs EU-Mitgliedsländern im Jahre 2000, das sich wie folgt zusammensetzt: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung (Deutschland), Le Monde, Libération (Frankreich), Guardian, Times (Großbritannien), La Repubblica, La Stampa (Italien), El País, ABC (Spanien), Standard, Die Presse (Österreich) sowie als ein Kontrollsample die New York Times. Für nähere Befunde siehe Trenz 2004; 2005a+b, Kantner i.E.

Themen und Debatten kristallisieren, bei denen die Relevanzen der Zeitungen zusammenlaufen. Für das Untersuchungsjahr 2000 betrifft dies etwa die Osterweiterung, die sogenannte Haider-Debatte, die Euro-Debatte, die Debatte um die anstehende Institutionenreform und die gerade eröffnete Verfassungsdebatte.

Über die quantitative Messung der Resonanz europapolitischer Themen in der Qualitätspresse lässt sich indirekt auf die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses schließen. Die Befunde, dass die europapolitische Nachrichtenberichterstattung vor allem durch einige Schlüsselthemen beherrscht wird, die aus der täglichen Informationsflut herausgehoben werden, weichen zumindest nicht prinzipiell von der Selektivität der Nachrichtenberichterstattung zu innenpolitischen Themen ab. Auch im nationalen politischen Prozess bleiben die alltäglichen Entscheidungsabläufe von den Medien zumeist unbeachtet, deren Funktion ja schließlich darin besteht, den alltäglichen Input politischer Kommunikation für das Publikum zu filtern, selektiv aufzuarbeiten und in eine allgemein verständliche Sprache zu übersetzen. Die notwendige Selektivität der Massenmedien wird im europäischen Rahmen über gemeinsame Nachrichtenwertfaktoren bestimmt, wobei den Zeitungen noch ausreichend Spielraum bleibt, alternative und singuläre Themenagenden nach ideologischen oder regionalen Präferenzen zu besetzen, die das Reservoir geteilter Themen wieder aufbrechen.

Europäisches Öffentlichkeitsdefizit als Defizit an Identitätskommunikation?

Politische Öffentlichkeit steht im Zusammenhang mit der Ausbildung eines gemeinsamen Erfahrungs- und Identitätsraums. Der Prozess einer kulturellen Ausdifferenzierung von gemeinsamen Lebensformen verhält sich komplementär zur öffentlichen Interessenaushandlung zielgerichteter und rational handelnder Akteure. In den Blickpunkt von Öffentlichkeit gerät neben der Differenz von Interessen und Meinungen immer auch der gemeinsame Raum der Erfahrbarkeit politischer Herrschaft, der sich zwischen den beobachteten und beobachtenden Herrschenden und ihrem gleichermaßen beobachteten und beobachtenden Publikum erstreckt. Dieser Raum ist durch minimale Einheitsanforderungen gekennzeichnet, die sich aus der Sichtbarkeit und prinzipiellen Anschlussfähigkeit von Kommunikation ergeben und jeweils neu in Bezug auf wech-

selnde Problem- und Sachlagen (z.B. Osterweiterung, Zukunft und Verfasstheit der EU) ausgehandelt werden. Ein gemeinsamer Erfahrungsraum wird aber auch durch geteilte Traditionen, Semantiken und Wertbezüge vorstrukturiert, die öffentlich (und das heißt kollektiv) verfügbar sind, jeweils aktuell abgerufen werden und mit generalisierter Verständigung auch bei heterogenen Bezugsgruppen rechnen können (Eder 1999).

Die Debatte um das europäische Öffentlichkeitsdefizit ist von der Überzeugung geprägt, dass sich solche Gemeinsamkeitserfahrungen im transnationalen Raum Europas nur unzureichend entfalten können, europäische politische Kommunikation also von Identitätskommunikation abgekoppelt sei und deshalb den Voraussetzungen politischer Öffentlichkeit nicht entsprechen könne. Der Streit, ob eine kollektive Identität als *Voraussetzung* für die Entfaltung öffentlich-politischer Verständigungsprozesse, oder nicht vielmehr als ihr *Ergebnis* gelten müsse, hat gerade in der Debatte um die Konstitutionalisierung der EU an Aktualität gewonnen (Habermas 2001, Grimm 1995) und bestimmt damit die Prognose über die Chancen des Integrationsprozesses als ökonomisches oder als gesellschaftlich politisches Projekt.

In der interdisziplinären Debatte um die Möglichkeiten einer kollektiven Identität der Europäer gibt es sowohl euphorisch-affirmative als auch zutiefst kulturpessimistische Positionen (Viehoff/Segers 1999, Kaelble et al. 2002, Herrmann et al. 2004). Der anhaltende Streit darüber, wie viel an »Gemeinschaftlichkeit« vorausgesetzt werden muss, um ein politisch und sozial integriertes und demokratiefähiges Kollektiv der Europäer zu schaffen, kann aus soziologischer Perspektive dahingehend entschärft werden, dass zumindest der Mechanismus des »identity building« umrissen wird: Was zählt, ist nicht das Substrat einer wo auch immer in der Vergangenheit oder in der Zukunft zu verortenden kollektiven Identität der Europäer, sondern der Prozess der politischen Selbstverständigung und kollektiven Identitätsfindung (Giesen 2002, Eder 2004).

Der europäische Integrationsprozess ist in einen solchen Prozess der identitären Selbstbestimmung eingetreten. Das Institutionengefüge der EU fördert über die Sichtbarkeit seiner Entscheidungen eine erfolgreich durchgesetzte Attribution der Kollektivität von Gesellschaft (Fossum/Trenz 2005). Europäisches Regieren mündet damit in eine identitäre Praxis im Sinne der Generierung eines reflexiven Wissens der politischen Gesellschaft von sich selbst (Dubiel 1994: 178). Es stellt eine Herausforderung dar für die Einforderung von Zugehörigkeiten und für die Markierung von Differenzen, die von einer Vielzahl von Akteuren auf den un-

terschiedlichsten lokalen, nationalen oder auch transnationalen Handlung- und Organisationsebenen angenommen wird (Klein et al. 2003). Für die Austragung solcher identitärer Aushandlungsprozesse finden sich zahlreiche Anlässe, und dies nicht erst seit der Einberufung des Verfassungskonvents, sondern im alltäglichen Verwaltungshandeln beispielsweise in Bereichen der Regionalpolitik, der Migrationspolitik, der Gleichberechtigungspolitik oder der Erziehungs- und Kulturpolitik.

Das Öffentlichkeitsdefizit der EU kann aus dieser Perspektive nicht auf einen Mangel an Identitätskommunikation zurückgeführt werden. Qualitative Untersuchungen zur Dynamik öffentlicher Kommunikationsprozesse weisen vielmehr auf die Allgegenwärtigkeit der Identitätssuche als Dauerthema des politischen Diskurses über Europa (Diéz Medrano 2003, Wimmel 2004, Risse 2004). Nicht nur die offizielle Rhetorik der EU (Pettersson/Hellström 2003), sondern auch die Medien engagieren sich in einem emphatischen Identitätsdiskurs. Es genügt auch nicht festzustellen, dass dieser elitären Identitätsrhetorik der Resonanzboden in Form eines sozialstrukturell eingrenzbar Kollektivs fehle, das solche unterstellten Gemeinsamkeitsgefühle wirksam werden lasse. Kollektive Identitäten bestehen in der Imagination von Gemeinschaftlichkeit und nicht in ihrer Substanzialisierung. Eine auf standardisierten Eurobarometer Umfrageergebnissen basierende Identitätsforschung weist diesbezüglich auf die Verbreitung diffuser positiver Einstellungen mit dem europäischen Integrationsprozess und erlaubt die Schlussfolgerung, dass die identitäre Selbstwahrnehmung der Europäer als Angehörige einer Schicksalsgemeinschaft durchaus bei den Bürgerinnen und Bürgern der EU angekommen ist (Kohli 2000).

Europäische Öffentlichkeit ist damit über eine emphatische Identitätsrhetorik vorangetrieben worden, die mit bedingt affirmativen Einstellungsmustern weitgehend uninformativer europäischer Bürgerinnen und Bürger korrelierte (permissiver Konsens). Ob dies auch eine ausreichende Grundlage darstellt, um die Europäische Union in einen Verfassungsgebungsprozess zu überführen, mag angesichts der wiederholt ausgeblendet Verteilungs- und Identitätskonflikte zwischen den Staaten, Regionen und Bevölkerungsgruppen Europas bezweifelt werden. Das Problem besteht demgemäß darin, dass die vorseilende Identitätskommunikation der EU nur unzureichend in eine Fähigkeit und auch Bereitschaft zur konstruktiven Streitaustragung übersetzt wurde. Über das Zuviel an Gemeinschaftsrhetorik ist das latente Konfliktpotenzial lange Zeit vor sich her geschoben worden. Konflikte wurden angehäuft, aber nicht öffent-

lich ausgetragen, eine Strategie, der man sich bekanntlich auch in den intergouvernementalen Verhandlungsarenen und Regierungskonferenzen mit den bekannten unzureichenden Ergebnissen seit Amsterdam bedient hatte.

Solange der Streitmechanismus weitestgehend auf intergouvernementales Regierungshandeln ausgerichtet ist, lassen sich Konflikte als Generator politischer Öffentlichkeit in der EU nur bedingt einsetzen. Die intergouvernementalen Auseinandersetzungen um die Allokation und den Einsatz von Ressourcen können nicht ohne Weiteres in eine politisch-normative Auseinandersetzung über das gemeinsame politische Integrationsprojekt überführt werden. Vielfach bedürfen die Regierungsvertreter sogar selber der Konsensfiktion einer normativen Übereinkunft, die sie den fundamentalen Dissens in Sachfragen besser ertragen lässt. Von einem »battleground of European identity« (Kohli 2000) zu sprechen, scheint vor diesem Hintergrund eine Übertreibung. Auch eine Debatte um die europäische Identität im Sinne einer diskursiven Auseinandersetzung, eines »public communicative conflict«, ist in diesem Sinne kaum feststellbar. Identitätskommunikation in Europa beruft sich vielmehr auf einen fiktiven Konsens: der permissive Konsens der ersten Jahre erfährt in der Ideologie des »progressiven Europäismus« im Sinne einer quasi-zwangsläufigen, wünschenswerten und unhinterfragten Vertiefung und Erweiterung des Integrationsprozesses mit der Finalität einer konstitutionalisierten und föderativen Gemeinschaft eine Wiederauflage.

Die empirisch fundierten Überlegungen zum europäischen Öffentlichkeitsdefizit münden damit in die These, dass die europäische Öffentlichkeit lange Zeit mit einem Zuwenig an Konflikt und Streit und einem Zuviel an Identitätsrhetorik ausgerüstet war. In der öffentlich-medialen Kommunikation ist Europa nicht Streitpunkt, aber sehr wohl Identitätsfokus. Eine solche »Unterkonfliktualisierung« ist riskant, der öffentliche Raum wird beschränkt durch Tabus, durch Konfliktvermeidungsstrategien und durch Nicht-Thematisierungen. Der Nicht-Streit fördert nicht die Aufklärung oder das Lernen des Publikums, sondern droht in Ressentiments und diffuse Widerstände zu münden.

Europäisches Öffentlichkeitsdefizit als Defizit an Streitkommunikation?

Nach der hier angebotenen Leseart besteht das europäische Öffentlichkeitsdefizit somit nicht in der Quantität und auch nicht in der Intensität, sondern vielmehr in einer mangelnden Dynamik europapolitischer Kommunikation und ihrer Schwerfälligkeit, die latent vorliegenden Streitthemen in eine Debatte zwischen den Europäern zu überführen. Die europäische Öffentlichkeit verfügt über einen ideologisch-identitären Überbau, aber keine lebensweltliche Basis, sie treibt Metakommunikation über die Zukunft und Verfasstheit des europäischen Integrationsprojekts voran, ohne die Alltagskonflikte überhaupt thematisiert, geschweige denn prozessiert und einer Lösung zugeführt zu haben.

Vorausgesetzt wird hierbei, dass Konflikte einer soziologischen Grundannahme seit Durkheim und Simmel folgend nicht dysfunktional, sondern integrationsfördernd wirken können (Dubiel 1999). Öffentlich (massenmedial) inszenierte Konflikte können insofern einen zentralen Beitrag zur Deckung des gegenseitigen Beobachtungsbedarfs eines funktional differenzierten oder territorial segmentierten Mehrebenensystems des Regierens leisten, wie es durch die Europäische Union konstituiert wird. Eine polarisierte öffentliche Meinung verstärkt sogar die Dynamik von Öffentlichkeit, weil sie auf Seiten der Herrschenden Zuordnungsprobleme aufwirft und damit Anlass gibt, öffentliche Meinungskonflikte auszutragen. Wir können deshalb erwarten, dass erst durch die generelle Konfliktorientierung einer europäischen Öffentlichkeit und ihrer Akteure die europäischen politischen Zusammenhänge für eine massenmediale Präsentation zugeschnitten werden, um damit den vielfach beklagten Defiziten einer medialen Infrastruktur zur Vermittlung europäischer Politik auf wirksame Weise entgegenzutreten.

Die EU bietet unzählige Gelegenheiten für die Austragung solcher polarisierter Auseinandersetzungen: die bereits vorprogrammierten und weitestgehend standardisierten bilateralen Konflikte zwischen den Regierungen, die institutionellen Konflikte zwischen der Kommission und dem Parlament, Kompetenzstreitigkeiten zwischen den administrativen Handlungsebenen, der Streit zwischen den Europäern und Nationalisten, zwischen den Euro-Visionären und den Euro-Pragmatikern oder schließlich zwischen den unterschiedlich kodifizierten Handlungsprogrammen (Neoliberalismus contra Wohlfahrtsstaat). Historisch gesehen besteht die Leistung solcher auf Dauer gestellter Konflikte in der Über-

führung eines fragmentierten politischen Raumes in eine resonanzfähige Öffentlichkeit.

Der normativen Erwartung, dass der europäische Integrationsprozess eine Befriedigung traditioneller Spaltungsstrukturen nationaler Gesellschaften oder der Konstellation europäischer Nationalstaaten herbeiführen solle, wird damit die Möglichkeit der Institutionalisierung solcher Konflikte und ihrer Umwandlung in Verteilungskonflikte oder ideologisch-normative Auseinandersetzungen entgegengestellt. Dem aufmerksamen Beobachter wird beispielsweise nicht entgangen sein, wie sich alte ideologische Spaltungsstrukturen mit der geographischen Grundkonstellation der EU überdecken, etwa in dem Dauerkonflikt zwischen den kontinentaleuropäischen, integrationsfreudigen Mitgliedstaaten und dem eher zögerlichen Großbritannien, ein Konflikt, der sich leicht einem Rechts-Linksschema unterordnen ließe. Wenn der luxemburgische Ratspräsident nach den gescheiterten Budgetverhandlungen im Juni 2005 händeringend eine unversöhnliche Konstellation zwischen unterschiedlichen Integrationsmodellen beklagt, so übersieht er dabei die Möglichkeiten ideologischer Lagerbildung, die gerade einem Streit Nahrung geben sollten, statt ihn kategorisch auszuschließen.

Die These eines Defizits an Streitkommunikation gegenüber einer emphatischen Identitätsrhetorik kann in Hinblick auf die normativen Grundsatzfragen bezüglich der Erweiterung (van den Steeg 2003), der sogenannten Haider-Debatte (Risse et al. 2003) und der Debatte um die Zukunft und Verfasstheit der EU (Trenz 2005b) spezifiziert werden. Kennzeichnend für solche normativen und ethischen Selbstverständigungsdebatten war zumeist gewesen, dass konfliktive Auseinandersetzungen zwischen den Europäern über unterschiedliche Integrationsvisionen vermieden wurden, die Identitätsrhetorik außerdem bestehende Interessen- und Verteilungskonflikte verdeckt hatte. Natürlich fokussieren die Medien vielfach auch auf die Reibereien zwischen den Regierungen, wie sie in den Verhandlungssituationen des EU-Geschäfts zu Tage treten. Dies geschieht allerdings zumeist vor dem Hintergrund eines unhinterfragten Konsenses, der eine Vertiefung und Erweiterung der EU bis hin zu ihrer Konstitutionalisierung und Föderalisierung außer Frage stellt.

Aus der Perspektive des Mediensystems sind solche Vermeidungsstrategien, die latenten Konflikte an die Öffentlichkeit zu tragen, überraschend, widersprechen sie doch einer elementaren Logik des Journalismus, welcher eine konfliktive Orchestrierung der öffentlichen Meinung

bevorzugt. Die Präferenz der Medien zur Darstellung von Konflikten und nicht etwa von Konsens findet sich in zahlreichen Untersuchungen der Kommunikationsforschung belegt (Hug 1997). Journalistinnen und Journalisten der Qualitätspresse handeln dieser Logik zuwider, wenn sie sich einem »progressiven Europäismus« als konsensuales Meinungsbild der Qualitätspresse zu Europa verschreiben (Trenz 2005b). Der Preis könnte Nicht-Aufmerksamkeit der Leser sein, die sich vom politischen Geschehen in Europa gelangweilt abwenden.

Die Befunde zum Defizit an Streitkommunikation beziehen sich wohlgerne auf einen kleinen, allerdings zentralen Sektor der Qualitätspresse, wo ein »progressiver Europäismus« vor allem auf den Kommentarseiten verbreitet wird, und Journalistinnen und Journalisten den Integrationsgedanken geradezu in missionarischer Absicht propagieren (Trenz 2005b). Es wäre allerdings zu untersuchen, inwiefern die hier nicht weiter berücksichtigte Boulevardpresse dieser Logik zuwiderläuft und insofern eine Vorreiterrolle in der Politisierung Europas spielt. Auch ein differenzierter Blick auf die europäische Qualitätspresse verschafft Klarheit: Vor allem in der britischen Arena sucht man die Konfrontation in der Europapolitik. In der Verteidigung eines intergouvernementalen Modells der europäischen Integration zeigen sich die britischen Zeitungen konfliktoffener und zerbrechen damit den kontinentalen Konsens über eine Föderalisierung und Konstitutionalisierung der EU. Dabei sind eine zwischenstaatliche (Großbritannien gegen Kontinentaleuropa) und eine innerstaatliche Konfliktlinie (pro-europäische Positionen wie der Guardian und anti-europäische Positionen wie die Times) zu unterscheiden. Eine nicht unwesentliche Folge dieses »framings« der Zukunft ist aber auch, dass britische Zeitungskommentare sich durch einen höheren Grad der Diskursivität und Konfliktivität auszeichnen. Es kommt zur Austragung der Debatten und Konflikte um die Zukunft Europas, welche die konsensliebenden JournalistInnen der deutschen, französischen, italienischen oder österreichischen Presse eher vermeiden.

Es wäre jedoch voreilig, daraus den Schluss einer Unfähigkeit der EU zu ziehen, ihre Konflikte kommunikativ-massenmedial auszutragen und in übergreifende Mediendebatten zu überführen. Vielmehr soll von einer verspäteten Politisierung der EU gesprochen werden, der die Identitätskommunikation vorausgeeilt ist. Die Bedingungen und die Folgewirkungen einer nachholenden Politisierung der EU lassen sich am vorerst gestoppten Verfassungsgebungsprozess der EU veranschaulichen.

Die verspätete Politisierung der EU

Zu Beginn des neuen Jahrtausends ist die EU in einen Verfassungsgebungsprozess eingetreten. In einem ersten Moment verstärkte die Konstitutionalisierung sicherlich den einseitigen Trend zur Identitätskommunikation unter Vermeidung des Streits. Entsprechende Signale, wie etwa die berühmte Rede des deutschen Außenministers Fischers an der Humboldt-Universität zu Berlin im Mai 2000, sind von den Qualitätszeitungen in aller Regel emphatisch aufgegriffen und verstärkt worden (Trenz 2005b). Viele Anzeichen sprechen allerdings dafür, dass es die Medien auch in der folgenden Verhandlungsphase des Konvents versäumt hatten, die großen Streitthemen aufzugreifen und eine gesamt-europäisch auszutragende Verfassungs-Kontroverse anzuleiten (Maurer 2003). Selbst in der Ratifikationsdebatte, als die öffentliche Meinung in Frankreich und in den Niederlanden bereits zu kippen begann, wurde vom Gros der Medien die integrationsfreundliche Grundhaltung beibehalten und die Stimmen der Verfassungsgegner marginalisiert. Beruhte die Idee einer europäischen Verfassungsgebung damit von Anfang an auf einem Missverständnis der sich selbst täuschenden Regierungen und Eliten, eine Illusion, an deren Aufrechterhaltung nicht zuletzt die Medien maßgeblich beteiligt waren?

Europas zögerliche Politisierung (Mair 2005) mag überraschen in Hinblick auf die Tragweite der anstehenden Entscheidungen in der EU. Fragen der Erweiterung, der Vertiefung und der Finalität des Integrationsprozesses können nicht ohne Beteiligung der Massenmedien diskutiert werden. Die Auseinandersetzungen zwischen den europäischen Eliten müssen mit der Mobilisierung breiter Aufmerksamkeitspotenziale des bestehenden Publikums rechnen können. Streitkommunikation muss sich vor den sozialen Konstituenten bewähren können, um Legitimation für die jeweiligen Positionen zu erreichen (Eriksen 2005). Der »permissive Konsens«, der für die ersten Jahrzehnte eines weitestgehend wirtschaftlichen Integrationsprojekts eine ausreichende Legitimationsgrundlage geliefert haben mag, wirkt nun eher hinderlich, um den Integrationsprozess weiter vorantreiben und nach dem Willen des Volkes gestalten zu können. Die »Stille« des Publikums wird zum Unsicherheitsfaktor, weshalb ein nicht-ambivalentes »voice« vorzuziehen ist, selbst wenn es in delegitimierender Absicht vorgetragen wird (Fossum/Trenz 2005).

Gegenüber der Dominanz von Konsens- und Identitätskommunikation in der europäischen Verfassungsdebatte hat die Politisierung der Eu-

ropäischen Union in der Tat erst mit einiger Verzögerung eingesetzt und ist weitgehend außerhalb der Medien vorangetrieben worden. In Anbetracht der unbewältigten Aufgaben drängt sich die These auf, Europa sei nun »reif« für seine Politisierung (Eder 2001). Imig/Tarrow (2000) stellen bereits für die späten Neunziger Jahre eine verstärkte Protestaktivität in den Mitgliedsstaaten fest, wobei soziale Bewegungen, NGOs und andere Protestakteure zunehmend europäische Institutionen als Zielscheibe wählen. Der soziale Bewegungssektor beginnt sich auf »Europäisches Regieren« einzufahren und wird in eine Vielzahl von partizipativen Verfahren in den Regierungsprozess eingebunden. Die offiziellen Beteiligungsverfahren für den sogenannten Dritten Sektor präferieren und belohnen allerdings wiederum konformes Verhalten und schließen nichtkooperative Akteure systematisch aus (Trenz 2005c). Protest ist damit auf außerinstitutionelle Ausdrucksformen angewiesen und kann auch nur sehr bedingt mit einer Unterstützung durch die Medien rechnen.

Eine solche Politisierung außerhalb der offiziellen Repräsentationskanäle und außerhalb der Medien vermag freilich immer noch nicht breitere Bevölkerungsgruppen für die europäische Sache zu begeistern. Die verspätete Politisierung kann sich vor diesem Hintergrund leicht auch als eine verkürzte Politisierung herausstellen. Sie bedient Ressentiments und mobilisiert an den Augenblick gebundene diffuse Widerstandspotenziale. Nach Abbruch des Ratifikationsprozesses haben die schockierten Regierungen eine Reflexionsphase ausgerufen, in der das kurzzeitig mobilisierte Publikum wieder abtritt. Die Lektionen aus Europas verspäteter und verkürzter Politisierung werden damit wiederum von den Eliten aufgearbeitet, die weiterhin mit einer wohlwollenden Medienmeinung, aber allenfalls sporadischer Aufmerksamkeit für ihre Anliegen rechnen können. Die Europäische Union mag damit in einen Zyklus zwischen Politisierung und Reflexion eingetreten sein, der für die Entfaltung politischer Öffentlichkeit und ihren Anspruch auf demokratische Selbstgestaltung durchaus förderlich sein kann. Ob dies ausreicht, den unhinterfragten »progressiven Europäismus« in einen über Streitthemen langfristig auszutragenden Meinungs- und Willensbildungsprozess zwischen den Europäern zu überführen, um ähnliche Überraschungsmomente wie im Frühjahr 2005 zu vermeiden, bleibt allerdings dahingestellt.

Literatur

- Deckmy, Veerle, and Thomas, Ian (Hrsg.) (1998): *Openness and transparency in the European Union*. Maastricht: EIPA.
- Díez Medrano, Juan (2003): *Framing Europe. Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Dubieli, Helmut (1994): »Zivilreligion in der Massendemokratie«, in: Ders., *Ungewissheit und Politik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 151–185.
- Dubieli, Helmut (1999): »Integration durch Konflikt«, in: Jürgen Friedrichs, und Wolfgang Jagodzinski (Hrsg.). *Soziale Integration. Sonderheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 132–143.
- Eder, Klaus (2001): »Chancenstrukturen für Bürgerbeteiligung und Protestmobilisierung in der EU. Überlegungen zu einigen Besonderheiten transnationaler Streitpolitik«, in: Ansgar Klein, Ruud Koopmans, und Heiko Geiling (Hrsg.), *Globalisierung, Partizipation, Protest*. Opladen: Leske+Budrich, 45–76.
- Eder, Klaus (2004): »Europäische Öffentlichkeit und multiple Identitäten – das Ende des Volksbegriffs?«, in: Franzius, Claudio, & Preuss, Ulrich (Hrsg.): *Europäische Öffentlichkeit*. Baden-Baden. Nomos, 61–80.
- Eriksen, Erik Oddvar (2005): »An Emerging European Public Sphere«, in: *Journal of European Social Theory*. 8:3, 341–363.
- Fossum, John Erik, und Trenz, Hans-Jörg (2005): *The EU's fledgling Society: From Deafening silence to Critical voice in European Constitution Making*. University of Oslo: ARENA Working Paper No. 19.
- Giesen, Bernd (2002): »Europäische Identität und transnationale Öffentlichkeit. Eine historische Perspektive«, in: Kaelble, Hartmut, Kirsch, Martin, & Schmidt-Gernig, Alexander, *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*. Frankfurt a.M./New-York: Campus, 67–84.
- Grimm, Dieter (1995): *Braucht Europa eine Verfassung?* München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung.
- Habermas, Jürgen (2001): »Braucht Europa eine Verfassung«, in: Ders., *Zeit der Übergänge*. Kleine Politische Schriften IX, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 104–132.
- Herrmann, Richard, Brewer, Marilyn, and Risse, Thomas (Hrsg.) (2004): *Identities in Europe and the Institutions of the European Union*. Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Hug, Detlef Mathias (1997): *Konflikte und Öffentlichkeit. Zur Rolle des Journalismus in sozialen Konflikten*. Opladen: Leske+Budrich.
- Imig, Doug, und Tarrow, Sidney (2000): »Political Contention in a Europeanising Polity«, in: *West European Politics* 23, 73–93.
- Kaelble, Hartmut, Kirsch, Martin, und Schmidt-Gernig, Alexander (Hrsg.) (2002): *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*. Frankfurt a.M./New-York: Campus.
- Kantner, Cathleen, i.E. »Die thematische Verschränkung nationaler Öffentlichkeiten in Europa und die Qualität transnationaler politischer Kommunikation«, in: Kurt

- Imhof, Roger Blum, Otfried Jarren, und Heinz Bonfadelli (Hrsg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden: vs Sozialwissenschaften.
- Kevin, Deirdre (2004): *Europe in the Media. A Comparison of Reporting, Representation and Rhetoric in National Media Systems in Europe*. Mahwah (NJ)/London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kielmansegg, Peter Graf (2003): »Integration und Demokratie«, in: Markus Jachtenfuchs, und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske und Budrich, 49–84.
- Klein, Ansgar, Koopmans, Ruud, Trenz, Hans-Jörg, Klein, Ludger, Lahusen, Christian, und Rucht, Dieter (Hrsg.) (2003): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske+Budrich.
- Kleinstauber, Hans J., und Loitz, Tanja (2001): »Politische Öffentlichkeit durch Neue Medien. Das Beispiel der EU«, in: P. Filzmaier (Hrsg.), *Internet und Demokratie. The State of Online Politics*. Innsbruck et al: Studienverlag, 89–106.
- Kohli, Martin (2000): »The battlegrounds of European identity«, in: *European Societies*, 2:2, 2. 113–137.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (»Kommission«) (2001): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen betreffen eines neuen Rahmens für die Zusammenarbeit bei Massenmedien im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union*. Brüssel, den 27.6.2001. Kom(2001)354 endgültig.
- Koopmans, Ruud, und Pfetsch, Barbara (2003): Towards a Europeanised Public Sphere. Comparing Political Actors and the Media in Germany. ARENA Working Paper 23/03. Oslo: ARENA.
- Koopmans, Ruud, und Zimmermann, Anne (2003): Internet: A New Potential for European Political Communication? Paper presented to the International Conference on »Europeanisation of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union«, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), June 20–22, 2003.
- Mair, Peter (2005): »Popular Democracy and the European Union Polity«, in: *European Governance Papers* (EUROGOV) No. C-05-03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>.
- Maurer, Andreas (2003): Mass Media Publicized Discourse on the Post-Nice Process. Vienna: Austrian Academy of Sciences, June 2003 (Working Paper No. ICE/IWE 40).
- Meyer, Christoph O. (2002): *Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortung*. Berlin: Vistas.
- Norris, Pippa (2000): *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: CUP.
- Petersson, Bo, und Hellström, Anders (2003): »The Return of the Kings. Temporality in the Construction of EU Identity«, in: *European Societies*, 5:3, 235–252.
- Risse, Thomas (2004): »Auf dem Weg zu einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft: Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz«, in: Franzius, Claudio, und Preuss, Ulrich (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit*. Baden-Baden. Nomos, 139–154.

- Risse, Thomas, van de Steeg, Marianne, und Rauer Valentin (2003): The EU as a Political Community: A Media Analysis of the »Haider Debate« in the European Union. Paper presented to the Annual Meeting of the European Union Studies Association (EUSA), Nashville TN, March 27–30, 2003.
- Schlesinger, Philip, & Kevin, Deirdre (2000): »Can the European Union become a sphere of publics?«, in: Erik O. Eriksen, & John Erik Fossum (Hrsg.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation*. London: Routledge, 206–229.
- Settembri, Pierpaolo (2005): »Transparency and the EU Legislator: »Let He Who is Without Sin Cast the First Stone««, in: *Journal of Common Market Studies*, 43:3, 637–654.
- Sievert, Holger (1998). *Europäischer Journalismus. Theorie und Empirie aktueller Medienkommunikation in der Europäischen Union*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Trenz, Hans-Jörg (2004): »Media coverage on European governance. Testing the performance of national newspapers«, in: *European Journal of Communication*, 19:3, 291–319.
- Trenz, Hans-Jörg (2005a): »Die mediale Ordnung des politischen Europas: Formen und Dynamiken der Europäisierung politischer Kommunikation in der Qualitätspresse«, in: *Zeitschrift für Soziologie* 34:3, 188–206.
- Trenz, Hans-Jörg (2005b): *Europa in den Medien. Das europäische Integrationsprojekt im Spiegel nationaler Öffentlichkeit*. Frankfurt a.M./New-York: Campus.
- Trenz, Hans-Jörg (2005c): A transnational space of contention? Patterns of Europeanisation of organised civil society in Germany. Paper presented at the third ECPR conference, Budapest, 8–10.9.2005.
- Van de Steeg, Marianne (2003): »Bedingungen für die Entstehung von Öffentlichkeit in der EU«, in: Ansgar Klein, Ruud Koopmans, Hans-Jörg Trezn, Ludger Klein, Christian Lahusen, und Dieter Rucht (Hrsg.), *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 171–192.
- Viehoff, Reinhold & Rien T. Segers (Hrsg.) (1999): *Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Wimmel, Andreas (2004): »Transnationale Diskurse. Zur Analyse politischer Kommunikation in der europäischen Medienöffentlichkeit«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*. 11:1, 7–25.