

Claudia Kristine Huber

Zwischen Routine, Ratspräsidentschaft und Gipfel

Interaktionen von Medien
und Politik in der Europäischen
Union

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN

Zwischen Routine, Ratspräsidentschaft und Gipfel

Claudia Kristine Huber

Zwischen Routine, Ratspräsidentschaft und Gipfel

Interaktionen von Medien und Politik
in der Europäischen Union

Claudia Kristine Huber
Berlin, Deutschland

Zugl. Dissertation an der Universität Hamburg, 2011

ISBN 978-3-531-18464-7
DOI 10.1007/978-3-531-94343-5

ISBN 978-3-531-94343-5 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: Künkellopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Dank

Eine Dissertation zu verfassen, kostet viel Kraft. Dass ich diese aufbringen konnte und meine Doktorarbeit in der hier vorliegenden Form erscheinen kann, verdanke ich nicht zuletzt der Unterstützung einer Reihe von Menschen, die mich auf diesem Weg begleitet haben.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Hans J. Kleinsteuber. Er hat mir die gesamte Zeit über das Gefühl gegeben, dass es sich lohnt, meine Ideen zu entwickeln. Seine Kritik hat mich häufig motiviert, meine Argumente zu schärfen, seine Unterstützung hat mir dabei geholfen, an mein Projekt zu glauben. Sein Tod kurz vor der Publikation dieses Buches erfüllt mich mit tiefer Trauer. Er war ein wundervoller Mentor und in vielerlei Hinsicht ein Vorbild für mich.

Meiner Zweitgutachterin Irene Neverla danke ich besonders dafür, dass sie mich in die Aktivitäten der Arbeitsstelle European Media and Public Spheres (EuroMaPS) der Universität Hamburg eingebunden hat. Die Vorträge und Diskussionen im Rahmen der Forschergruppe haben mich sehr inspiriert.

Ein besonderer Dank gilt der Friedrich-Ebert-Stiftung, deren großzügige Förderung mir ein intensives Arbeiten an der Dissertation erlaubt hat. Die ideelle Förderung der Stiftung hat mir einen sehr anregenden Austausch – auch über die Grenzen meines Faches hinaus – ermöglicht. Auch der Berlin Graduate School of Social Sciences (BGSS) der Humboldt Universität zu Berlin gilt mein Dank. Von Beginn des Projekts an habe ich hier einen Raum für meine Arbeit gefunden. Von den zahlreichen Seminaren und Fortbildungen der BGSS habe ich sehr profitiert. Durch die Förderung der BGSS waren für mich wiederholte Forschungsaufenthalte in Helsinki, Wien und Brüssel möglich.

Ich danke Klaus Eder, der mich im Rahmen der BGSS von Anfang an betreut und mir in seinem Kolloquium ein Forum zur Diskussion meiner Thesen geboten hat. Der Universität Hamburg danke ich herzlich für die Übernahme der Kosten zur Drucklegung meiner Dissertation.

Lutz Hachmeister danke ich dafür, dass er mir im Rahmen meiner Tätigkeit als Referentin am Institut für Medien- und Kommunikationspolitik vielfältige Möglichkeiten für meine Weiterentwicklung gegeben hat.

Christoph Meyer, Paul Statham und Hans-Jörg Trenz danke ich für die intensiven Gespräche zu meiner Doktorarbeit im Kontext internationaler Fachkonferenzen.

Ich danke allen meinen Gesprächspartnern, die sich in zeitaufwändigen Gesprächen geöffnet und ihre Gedanken und Erfahrungen mit mir geteilt haben. Meine Dissertation hätte ohne diesen Blick hinter die Kulissen nicht entstehen können. Ich hoffe sehr, dass ich dem in mich gesetzten Vertrauen mit meiner Arbeit gerecht werde.

Ebenso bedeutsam waren für mich die Zusammenarbeit und die Diskussionen mit Freundinnen und Freunden und die Unterstützung meiner Familie. Der kontinuierliche Austausch mit Esther Konieczny war besonders prägend für mich. Unsere Doktorandinnengemeinschaft war immer sehr anregend und ermutigend. Für unsere zahllosen Fachdiskussionen und die genaue und aufmerksame Lektüre meiner Arbeit mit vielen klugen und hilfreichen Anregungen danke ich ihr ebenso, wie für ihre menschliche Unterstützung. Friederike Wolf danke ich für intensive Arbeitswochen an der Ostsee und ihre hilfreichen Anmerkungen zu meinem Manuskript.

Für das Korrekturlesen einzelner Abschnitte danke ich Jan Dirk Kemming, Johanna Possinger, Michael Koss, Thorsten Thiel, Regina Vettters, Mascha Peters und Katharina Junge. Für das formale Korrektorat danke ich Kirsten Mieves, für die Korrektur der Literaturangaben Sandra Müller. Meiner Cousine Katarina Colomo danke ich für die geduldige und fachkundige Hilfe bei der Formatierung. Ohne sie wäre ich wohl an den Kopfzeilen verzweifelt. Tamara Jugov, Florian Weber und Michael Koss danke ich dafür, dass mir mit ihnen gemeinsam häufig alles viel leichter erschien.

Von ganzem Herzen bedanke ich mich bei meinen Eltern. Sie haben mir nicht nur beim formalen Lektorat der Arbeit geholfen, sondern mich darüber hinaus die gesamte Zeit über unterstützt, mir Mut gemacht und Kraft gegeben. Ich verdanke ihnen unendlich viel.

Zuletzt und ganz besonders möchte ich Mirko Derpmann danken. Er hat meine Arbeit an dieser Dissertation mit allen Höhen und Tiefen miterlebt und meine Pläne die ganze Zeit über mit Liebe und Geduld mitgetragen. Ihm ist diese Arbeit gewidmet.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	13
Vorbemerkung	15
1 Einleitung.....	19
1.1 Problemstellung.....	19
1.2 Relevanz und Einordnung in das Forschungsfeld.....	22
1.3 Vorgehen	27
1.4 Ausblick auf die Ergebnisse	29
2 Forschungsstand.....	31
2.1 Die Rolle der Medien in der europäischen Integration und ihr Beitrag zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit	31
2.2 Journalisten in der EU-Berichterstattung.....	37
2.3 Politische Kommunikation im Kontext – Die Organe der EU und ihre Öffentlichkeitsarbeit.....	44
2.3.1 Die Europäische Kommission	45
2.3.2 Das Europäische Parlament	48
2.3.3 Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union.....	50
2.4 Zwischenfazit	54
2.5 Die Europäische Union als System sui generis	56
3 Theoretischer Rahmen.....	65
3.1 Die Beziehung zwischen Politik und Medien.....	65
3.1.1 Politische Sprecher und Journalisten als empirischer Bezugspunkt	68
3.2 Die Beziehung zwischen Journalismus und Öffentlichkeitsarbeit.....	70
3.3 Die Medialisierung der Politik	72
3.3.1 Grenzen des Ansatzes im Kontext der EU	77
3.3.2 Konkretisierung des Medialisierungsbegriffs.....	79

3.3.2.1	Modell zur Operationalisierung des Medialisierungsbegriffs	84
3.3.2.2	Verknüpfung der Analyseebenen.....	85
3.3.2.3	Journalistische Akteure und die Medienlogik.....	90
3.3.2.3.1	Die Logik der Nachrichtenselektion und -produktion	92
3.3.2.3.2	Agenda Setting	94
3.3.2.3.3	Distanz und Nähe.....	96
3.3.2.4	Politische Öffentlichkeitsarbeit.....	97
3.3.2.4.1	Akteure politischer Öffentlichkeitsarbeit.....	100
3.3.2.4.2	Instrumente und Strategien politischer Öffentlichkeitsarbeit – Reaktionen auf die Medienlogik.....	101
3.4	Zwischenfazit und Konkretisierung der Forschungsfragen	106
4	Nationale Rahmenbedingungen.....	109
4.1	Elemente des internationalen Vergleichs in der vorliegenden Arbeit....	109
4.1.1	Auswahl der untersuchten Länder	110
4.2	Deutschland.....	113
4.2.1	Medialer Kontext.....	113
4.2.2	Journalistische Kultur.....	114
4.3	Österreich	116
4.3.1	Medialer Kontext.....	116
4.3.2	Journalistische Kultur.....	118
4.4	Finnland.....	120
4.4.1	Medialer Kontext.....	120
4.4.2	Journalistische Kultur.....	122
4.5	Die EU-Berichterstattung der drei Länder im Vergleich.....	123
4.5.1	EU-Berichterstattung deutscher Medien	123
4.5.2	EU-Berichterstattung österreichischer Medien.....	124
4.5.3	EU-Berichterstattung finnischer Medien.....	126
4.6	Der (politische) Kontext der Präsidentschaften	128
4.6.1	Deutschland in der EU	128
4.6.2	Österreich in der EU.....	129
4.6.3	Finnland in der EU	130
4.7	Die öffentliche Meinung in den untersuchten Ländern	131
4.8	Die Programme der Präsidentschaften – Thematischer Überblick	133
4.8.1	Übergreifende Themen.....	133
4.8.2	Österreich, erstes Halbjahr 2006	135

4.8.3	Finnland, zweites Halbjahr 2006.....	136
4.8.4	Deutschland, erstes Halbjahr 2007.....	137
4.9	Zwischenfazit.....	138
5	Methode.....	141
5.1	Begründung für die Anwendung eines qualitativen Verfahrens.....	141
5.2	Das teilstandardisierte Experteninterview.....	142
5.2.1	Die Leitfäden.....	145
5.2.2	Auswahl der Interviewpartner.....	146
5.2.3	Gewinnung der Interviewpartner und Durchführung der Interviews.....	150
5.2.4	Analyse und Interpretation.....	151
5.2.5	Darstellung der Daten und ethische Überlegungen.....	153
5.3	Die Beobachtung.....	155
5.4	Die Struktur des Samples.....	157
5.5	Zwischenfazit.....	161
6	Auswertung Teil I: Routinephasen der EU-Kommunikation.....	163
6.1	Der geringe Nachrichtenwert von EU-Politik in Routinephasen.....	164
6.2	Die europäischen Institutionen als Handlungsräume für politische Kommunikation.....	165
6.2.1	Die Europäische Kommission.....	166
6.2.2	Das Europäische Parlament.....	173
6.2.3	Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union.....	177
6.3	Zwischenfazit.....	180
6.4	Das „Raumschiff Brüssel“ – Ein spezieller Posten für Korrespondenten.....	181
6.4.1	Journalistische Rollen.....	183
6.4.2	Wenig Recherche aus Mangel an Ressourcen.....	187
6.4.3	Agenda Setting.....	189
6.4.4	Die Heimatredaktion als Gatekeeper.....	190
6.4.5	Berichterstattung ‚zwischen den Ressorts‘.....	192
6.5	Zwischenfazit.....	193
6.6	Spezifika des Handlungsraums Brüssel.....	194
6.6.1	Das Verhältnis zwischen Sprechern und Journalisten im Handlungsraum Brüssel.....	195
6.6.2	„There are no secret papers in Brussels“ – Die Vielfalt der Quellen in Brüssel.....	196

6.6.3	„A tight-knit community“ – Kooperation zwischen EU-Korrespondenten	199
6.6.4	Der „Herdentrieb“ – Inter-Media-Agenda-Setting	202
6.6.5	Informationen „unter drei“ – Zitierregeln	205
6.7	Zwischenfazit	207
6.8	Zusammenfassung und Zwischenfazit – Auswertung Teil I.....	208
7	Auswertung Teil II: Gipfel und Ratstagungen als stark medialisierte Ereignisse	211
7.1	Die punktuelle Medialisierung von Europapolitik.....	211
7.1.1	News management der nationalen Regierungsakteure	214
7.1.2	Abschottung von den Medien – Die Intransparenz von Ratssitzungen	216
7.1.3	Öffnung der Ratssitzungen	219
7.1.4	Orientierung an der Medienlogik	220
7.1.5	Beeinflussung laufender Verhandlungen durch die Medien.....	222
7.1.6	Journalistische Recherchestrategien	225
7.2	Zusammenarbeit zwischen EU- und Hauptstadtkorrespondenten im Rahmen von Gipfeln und Ratssitzungen	226
7.3	Vom „Wanderzirkus“ zur Routineveranstaltung? – Die Verlegung der Gipfel nach Brüssel.....	229
7.4	Zusammenfassung und Zwischenfazit – Auswertung Teil II	231
8	Auswertung Teil III: Die Ratspräsidentschaft als Phase fokussierter Aufmerksamkeit.....	233
8.1	Europapolitik im Fokus des nationalen Medieninteresses.....	233
8.1.1	Ausprägung von Nachrichtenfaktoren.....	235
8.1.2	„Business as usual“ – Rotierende Ratspräsidentschaften als Routine für EU-Korrespondenten.....	239
8.1.3	„Wir sind Präsident“ – Identifikation der EU-Korrespondenten mit der Präsidentschaft des Herkunftslandes.....	241
8.1.4	Die veränderte Quellenlage für EU-Korrespondenten des Präsidentschaftslandes.....	243
8.1.5	Die Aktivierung der Heimatredaktionen: EU-Politik wird zum innenpolitischen Thema	244
8.1.6	Die Vermittlung von Europaexpertise – EU-Korrespondenten als Experten	248
8.1.7	Die „Abrisskante“ der Berichterstattung nach der Präsidentschaft.....	249

8.2	Zwischenfazit	251
8.3	Herausforderungen für die Präsidentschaftssprecher.....	252
8.4	Rollenerwartungen im Kontext der Präsidentschaftskommunikation ...	255
8.4.1	Ehrlicher Makler.....	255
8.4.2	Sprecher im Namen der EU.....	258
8.4.3	Schiedsrichter	260
8.4.4	Organisator	261
8.5	Die Umkehrung des blame game.....	262
8.6	Zwischenfazit	264
8.7	Nationale Unterschiede in der Präsidentschaftskommunikation	265
8.7.1	Die deutsche Ratspräsidentschaft	266
8.7.2	Die österreichische Ratspräsidentschaft	268
8.7.3	Die finnische Ratspräsidentschaft	269
8.7.4	Die Größe der Präsidentschaftsländer als Einflussfaktor	272
8.8	Zwischenfazit	273
8.9	Zusammenfassung und Zwischenfazit – Auswertung Teil III	274
9	Diskussion der Ergebnisse.....	277
9.1	Rückbezug der Ergebnisse auf die Forschungsfragen	278
9.1.1	Das Verhältnis zwischen Medien und Politik auf Ebene der EU	278
9.1.2	Die Interaktion zwischen politischen Akteuren und Journalisten in Routinephasen und Momenten fokussierter Aufmerksamkeit	279
9.1.3	Der Grad der Medialisierung in verschiedenen Phasen und Handlungsräumen der EU-Politik	281
9.1.4	Politische Kommunikationskultur im Kontext europapolitischer Kommunikation.....	286
9.1.5	Die Übertragbarkeit im Nationalstaat entwickelter Modelle auf die EU-Ebene	288
9.2	Kritische Diskussion des eigenen Vorgehens und Ausblick.....	290
9.3	Implikationen für die Praxis	291
9.3.1	Handlungsspielräume auf Seiten der Medien	292
9.3.2	Handlungsspielräume auf Seiten der Politik	293
9.4	Fazit	295
	Literatur	297
	Anhang.....	319

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Modell Medialisierung.....	84
<i>Abbildung 2:</i>	„Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union: Eine gute Sache?“	132
<i>Abbildung 3:</i>	Kurzübersicht Fallauswahl.....	148
<i>Abbildung 4:</i>	Im Sample vertretene Mediengattungen	158

Vorbemerkung

Die politische Kommunikation im Rahmen von rotierenden EU-Ratspräsidentschaften steht empirisch im Fokus der vorliegenden Untersuchung. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde das Amt des Präsidenten des Europäischen Rats eingeführt. Erster Träger des Amtes ist der Belgier Herman Van Rompuy. Damit wurde die halbjährliche Rotation der Präsidentschaft zwischen den Regierungschefs der Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat abgeschafft. Es gibt noch wenig Erfahrungswerte im Hinblick auf die Frage, wie diese Neuerung die Arbeit des Europäischen Rats insgesamt sowie die interne und externe politische Kommunikation der Institution verändern wird (vgl. hierzu Blavoukos et al. 2007; Seeger 2007; Hierlemann 2009).

Die rotierende Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union ist jedoch auch nach der Vertragsreform erhalten geblieben.¹ Die Frage danach, wie diese Rotation politische Kommunikation im Rahmen von EU-Politik beeinflusst, ist deshalb nach wie vor von wissenschaftlicher und praktischer Relevanz. So argumentiert Westlake schon 2007, dass die rotierende Ratspräsidentschaft auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch eine große Rolle spielen wird: „[T]he rotating presidency will continue to matter a great deal for the foreseeable future“ (Westlake 2007).

1 Ausnahme ist hier der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, dem seit der Vertragsreform die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, vorsitzt.

„The EU (...) is somewhat like the moon: though of major influence on the ebb and flow of Europe, it is only cyclically fully visible.“
Peter und de Vreese 2004:16

1 Einleitung

So ritualisiert die Klage über nervöse Medienöffentlichkeiten und ihren Einfluss auf die nationale Politik inzwischen ist, so ritualisiert ist auch die Feststellung, die Europäische Union (EU) leide an einem Öffentlichkeitsdefizit und sei deshalb den Bürgern fern. Brüssel stehe für Männer und Frauen in grauen Anzügen, die riesige Aktenberge bewegen. Immer die gleichen Gebäude, in denen schwer verständliche Debatten zwischen kaum bekannten Menschen stattfinden, eine Welt aus Kürzeln und Akronymen, die von und für Bürokraten errichtet wurde.

Unabhängig von dem immensen politischen Einfluss, den die Brüsseler Institutionen inzwischen haben, betrachten viele Journalisten Nachrichten aus Europas Machtzentrum noch immer als Quotenkiller und Aufлагengift. Tatsächlich bestätigen Medieninhaltsanalysen, dass die mediale Repräsentation von EU-Politik ihrer politischen Bedeutung im Alltag oft nicht entspricht.

Es gibt allerdings dem Alltag entrobene Momente, in denen Europa noch immer erstaunliche Faszination entfaltet: Schon im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 nannte die *Süddeutsche Zeitung* Angela Merkel „Kanzlerin von Europa“ (Schwennicke 2006:4). „Große Koalition bis nach Brüssel“ (Rinke und Hauschild 2006:7) hieß es am gleichen Tag im *Handelsblatt*, die *Hannoversche Allgemeine* sah den „Beginn einer wunderbaren Beziehung“ (Urschel 2006:4) und *DIE WELT* sprach von „Merkels Masterplan für Europa“ (Graw und Schiltz 2006:5). Es folgten sechs Monate intensivierter Medienaufmerksamkeit für EU-Politik.

1.1 Problemstellung

Wie dieser kurze Blick in die Berichterstattung zeigt, führt die Arbeitsweise des Europäischen Rats und des Rats der Europäischen Union (EU) regelmäßig zu Momenten fokussierter Aufmerksamkeit. Die Ratspräsidentschaft bietet den jeweils amtierenden Mitgliedsstaaten nicht nur die Gelegenheit zur Selbstdarstel-

lung auf internationaler Ebene,² sondern auch zu einer intensivierten Kommunikation über europapolitische Angelegenheiten im Heimatland (vgl. Hayes-Renshaw 2007:120; Weidenfeld 2010:123). Die Gipfel des Europäischen Rats, die mindestens zweimal während einer Präsidentschaft stattfinden, erregen EU-weit gesteigerte Medienaufmerksamkeit (vgl. Peter und de Vreese 2004:6; Wessels 2008:173). „Solche Fokusereignisse stimulieren in der Regel eine Vielzahl politischer Akteure zum Einstieg in die Debatte und zur Mobilisierung von Öffentlichkeit“ (Trenz 2005:222). Es ist anzunehmen, dass bei diesen regelmäßig stattfindenden Großereignissen europapolitischer Kommunikation für alle Akteure³ – nicht nur für die jeweilige Ratspräsidentschaft – andere Regeln gelten als im Alltag der Europapolitik.

Diese Arbeit geht der Frage nach, wie das Zusammenspiel von Medien und Politik auf Ebene der EU beschrieben und erklärt werden kann. Die Dynamik der Interaktionen⁴ zwischen politischen Sprechern⁵ und Journalisten in Routinephasen der Europaberichterstattung⁶ soll mit der Dynamik in Momenten fokussierter Medienaufmerksamkeit verglichen werden. Dabei setzt die Studie empirisch auf der Mikroebene – also der Akteurebene – an.

In dieser Arbeit soll eine Aussage darüber getroffen werden, ob es im Zuge dieser medialen Ausnahmesituationen im Vergleich zum Brüsseler Nachrichtenalltag zu Veränderungen in der Interaktion zwischen Medien und Politik kommt und ob sich in der Folge die Akteure der beiden Sphären diesen veränderten

2 In der Zeit, in der die Regierung eines Mitgliedsstaats die Ratspräsidentschaft innehat, kommt es zu erhöhter internationaler Aufmerksamkeit für das jeweilige Regierungshandeln auf europäischer Ebene (vgl. Wessels und Schäfer 2007:IX).

3 Der Begriff des Akteurs wird hier nach Jarren und Donges verstanden als „jene Personen (individuelle Akteure) oder Gruppen (kollektive Akteure), die bestimmte Handlungsziele und Interessen verfolgen, über Handlungsressourcen und normative Orientierungen verfügen, die Fähigkeit besitzen, strategisch zu handeln, die sich sowohl selbst als Akteur verstehen als auch von anderen als solcher anerkannt werden“ (Jarren und Donges 2006:119).

4 Als Interaktion werden hier „die durch Kommunikation vermittelten wechselseitigen Beziehungen zwischen Personen und Gruppen und die daraus resultierende wechselseitige Beeinflussung ihrer Einstellungen, Erwartungen und Handlungen verstanden“ (Jarren und Donges 2006:303).

5 Zu Gunsten der besseren Lesbarkeit wird in den folgenden Kapiteln der Arbeit überwiegend die männliche Form verwandt. Gemeint sind jedoch beide Geschlechter. In der Auswertung der Ergebnisse wurde das Geschlecht willkürlich variiert, um die Anonymität der Interviewpartner zu gewährleisten.

6 Mit Europaberichterstattung, EU-Berichterstattung und EU-Journalismus ist im Folgenden stets die Praxis der journalistischen Berichterstattung über Prozesse der EU-Politik und die EU als Staatenbund bezeichnet. Damit wird hier ein vergleichsweise enger Europabegriff zugrunde gelegt, der sich allein auf die EU als politisches System bezieht. Insofern ist die hier gewählte Definition abzugrenzen von einem Begriff des „(...) europäische[n] Journalismus, der weit mehr umfasst als die politische Kommunikation innerhalb der EU“ (Neverla und Schoon, 2008:20; Herv. durch d. Verf.).

Rahmenbedingungen anpassen und die Routinen ihrer Interaktion temporär modifizieren.

Es wird *erstens* angenommen, dass Interdependenzen zwischen Medien und Politik im Alltag europäischer Politik grundsätzlich weit geringer ausgeprägt sind als im nationalen Kontext, dass aber – sobald ein Land die Ratspräsidentschaft innehat – die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den beiden Sphären wächst.

Zweitens wird angenommen, dass es im Zuge von Ratspräsidentschaften und Gipfeln des Europäischen Rats zu einer *Europäisierung*⁷ der Arbeitsroutinen in der politischen Berichterstattung im Nationalstaat kommt.

Drittens wird die These vertreten, dass die Momente fokussierter Aufmerksamkeit zu einer punktuellen Medialisierung von EU-Politik führen. Als Arbeitsdefinition wird Medialisierung hier zunächst als „die Ausrichtung politischen Handelns und Verhaltens an den Gesetzmäßigkeiten des Mediensystems“ (Sarcinelli 1998: 678f.)⁸ gefasst.⁹

Viertens wird davon ausgegangen, dass sich auf Ebene der EU eine eigene Kommunikationskultur entwickelt, die nationale Kommunikationskulturen zwar nicht ablöst, diese aber temporär überformt. Die spezifische Struktur des politischen Systems der EU sowie die nationale Fragmentierung der Mediensysteme führen zu veränderten Handlungsbedingungen für Journalisten und politische Sprecher auf der Mikroebene.¹⁰ Nach Barbara Pfetsch wird politische Kommunikationskultur hier verstanden als

„die empirisch vorfindbaren Orientierungen der Akteure im System der Produktion politischer Botschaften gegenüber spezifischen Objekten der politischen Kommuni-

7 Es kann mit dem vorliegenden Forschungsdesign keine Aussage über Medieninhalte getroffen werden. Der Begriff *Europäisierung* bezieht sich allein auf die Arbeitspraxis und das Selbstverständnis der beteiligten Journalisten und politischen Akteure. Gemeint ist eine nach eigenen Aussagen stärkere Konzentration auf europäische Themen und eine Anpassung von Infrastrukturen an das erhöhte Nachrichteninteresse an EU-Themen.

8 Sarcinelli definiert Medialisierung als „(1) die wachsende Verschmelzung von Medienwirklichkeit und politischer wie sozialer Wirklichkeit, (2) die zunehmende Wahrnehmung von Politik im Wege medienvermittelter Erfahrung sowie (3) die Ausrichtung politischen Handelns und Verhaltens an den Gesetzmäßigkeiten des Mediensystems“ (Sarcinelli 1998:678f.).

9 Eine eigene Definition, die auch Anpassungsleistungen journalistischer Akteure an die Gesetzmäßigkeiten des politischen Systems einbezieht, die also von Reziprozität ausgeht, wird in Kapitel 3.3.2 erarbeitet.

10 Empirische Forschung zu politischer Kommunikation findet auf unterschiedlichen Analyseebenen statt. Eine hilfreiche Unterscheidung dieser Ebenen ist die zwischen Makro-, Meso- und Mikroebene. Die Mikroebene wird dabei meist als Ebene der Individuen und Kleingruppen beschrieben. Als Mesoebene gilt die Ebene der Organisationen. Die Makroebene bezeichnet die Ebene der „Großsysteme“ (Saxer 1998:637), beispielsweise die Ebene von Staaten oder verschiedenen gesellschaftlichen Systemen (vgl. ebd.).

kation, die die Art und Weise bestimmen, in der politische Akteure und Medienakteure in Bezug auf das gemeinsame politische Publikum kommunizieren“ (Pfetsch 2003a:36).

Als empirisches Fallbeispiel wurde die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ausgewählt. Die unmittelbar vorangegangenen Präsidentschaften Österreichs und Finnlands werden vergleichend herangezogen. Die Datengrundlage bilden 51 *teilstandardisierte Experteninterviews* mit Journalisten und politischen Sprechern der drei untersuchten Mitgliedsstaaten¹¹ sowie *nichtteilnehmende Beobachtungen* auf dem Gipfel der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 2007, bei zwei Presse-Briefings der Europäischen Kommission sowie bei einem Hintergrundkreis in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU.

1.2 Relevanz und Einordnung in das Forschungsfeld

In der Debatte um die Legitimation europäischer Politik wird immer wieder auch die Rolle der Massenmedien diskutiert. „Legitimität als eine demokratietheoretische Fundamentalkategorie politischer Kommunikation knüpft den Geltungsanspruch politischer Herrschaft an eine kommunikative Begründungsleistung“ (Sarcinelli 2005:77). Diese Begründungsleistung kann nur mit Hilfe der Vermittlung durch Massenmedien erbracht werden. Ihnen wird folglich als Bindeglied zwischen Politik und Bürgern eine elementare Rolle in der Bereitstellung und Vermittlung von Informationen über politische Prozesse und Akteure zugeschrieben. Es gehört zum *Common Sense*, dass eine adäquate Berichterstattung über europäische Politik für eine funktionierende europäische Demokratie unerlässlich ist. Empirische Studien zeigen jedoch, dass die Realität der Medienberichterstattung oft weit hinter den normativen Erwartungen zurückbleibt.

„Es gibt unterschiedliche Interessen und unterschiedliche Überzeugungen (epistemische Probleme), es gibt hermeneutische Probleme (Nichtverstehen) und es gibt technische Schwierigkeiten bei der Organisation massenmedialer Kommunikation über Sprachgrenzen hinweg“ (Eder und Kantner 2000:328).

Oft wird konstatiert, die Berichterstattung über Europa sei, gemessen an der Bedeutung dieser politischen Ebene, quantitativ unzureichend.¹² Forschungser-

11 Weitere neun teilstandardisierte Experteninterviews dienten als Hintergrundinformation.

12 So stellen beispielsweise Machill et al. in ihrer Metaanalyse von 17 Medieninhaltsanalysen der Berichterstattung verschiedener europäischer Länder fest: „Overall, EU topics account for an extremely small proportion of the reporting in the particular national media“ (Machill et al. 2006:57).

gebnisse zeigen zudem, dass die nationalen Medien – mit Ausnahme einiger Elitemedien wie der *Financial Times* oder der *European Voice* – meist ihrer jeweiligen nationalen Perspektive verhaftet bleiben, wenn sie über Europapolitik berichten und Europapolitik als Außenpolitik behandeln (vgl. Statham 2008:410; Gerhards 1993:105).¹³ So zersplittern gesamteuropäische Ereignisse schon im Moment der Berichterstattung in 27 unterschiedliche nationale Perspektiven. Dies wird in der Literatur allgemein damit erklärt, dass die Medien den (angenommenen) Erwartungen der jeweiligen nationalen Leser und Seher entgegen kommen, um ihre Quoten und Auflagen zu maximieren, so dass

„der Marktplatz Öffentlichkeit in Europa nach wie vor in verschiedene nationale Absatzmärkte [zerfällt], auf denen jeweils wechselnde Preise vorherrschen und deren unterschiedliche Konsumgewohnheiten von den Anbietern in Rechnung gestellt werden müssen“ (Trenz 2002:59).

Diese und vergleichbare Aussagen über Europaberichterstattung werden häufig pauschal getroffen und nicht nach Zeitpunkten im politischen Prozess, Institutionen oder Politikfeldern aufgeschlüsselt.¹⁴ Politische Systeme – insbesondere das der Europäischen Union – sind jedoch gekennzeichnet vom Zusammenspiel verschiedener politischer Institutionen, an die von Medien und Öffentlichkeit gemäß ihrer Funktion jeweils unterschiedliche Transparenz-Erwartungen herangetragen werden und die auch eine jeweils unterschiedliche Informationspolitik verfolgen.

Während die Europäische Kommission und das Europäische Parlament mit einer relativ statischen Informations- und Kommunikationsarbeit eine kontinuierliche Kommunikationskultur mit den Brüsseler Korrespondenten entwickelt haben, ist die politische Kommunikation im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Rat von Diskontinuität gekennzeichnet. Bereits die rotierende Ratspräsidentschaft sorgt für eine besondere Dynamik in der intergouvernementalen Kommunikation. Im halbjährlichen Rhythmus wechseln die Sprecher der

13 Ausnahmen im Rundfunkbereich sind die Sender *euronews* und *ARTE*. *euronews* wird allerdings teilweise aus EU-Mitteln finanziert und kann daher nicht als gänzlich unabhängiges Medium angesehen werden. *ARTE* ist ein deutsch-französischer Kulturkanal. Beide Angebote haben vergleichsweise niedrige Einschaltquoten (vgl. Kleinstauber 2006:311).

14 Häufig werden Ausnahmesituationen in der Europakommunikation untersucht. Beispiele sind die Untersuchung der Berichterstattung im Vorfeld von Wahlen zum Europäischen Parlament, im Vorfeld der Einführung des Euro oder der Berichterstattung im Rahmen von Gipfeln des Europäischen Rats (für eine Übersicht vgl. Peter et al. 2003:306). Eine Ausnahme hiervon bildet beispielsweise die *Europub-Studie*, ein länderübergreifendes Forschungsprojekt, das die Europäisierung der (Medien-) Öffentlichkeit für sechs Politikfelder differenziert untersucht hat (*monetary politics, agriculture, immigration, military troops deployment, pensions/retirement, und education*) (vgl. Pfetsch et al. 2004).

Präsidentschaft, und eine neue Regierung verleiht dem Europäischen Rat und dem Rat der Europäischen Union ‚ihr Gesicht‘.¹⁵

Hinzu kommt, dass dem Tagesgeschäft des Rats, das vor allem von der Arbeit der nationalen Beamten unterschiedlicher Hierarchieebenen und des Generalsekretariats geprägt ist, die Sitzungen des Europäischen Rats gegenüberstehen, die mindestens zweimal pro Präsidentschaft als große Medienereignisse inszeniert werden. Zu diesen Anlässen kommen die Staats- und Regierungschefs aller europäischen Staaten zusammen. Zudem treffen sich die nationalen Fachminister zu den Sitzungen des Ministerrats regelmäßig im jeweiligen Vorsitzland. Im intergouvernementalen Kontext treten politische Akteure in einer *Doppelrolle* auf: Sie sind sowohl Vertreter der jeweiligen europäischen Institution als auch Sachwalter ihrer nationalen Interessen. Dies gilt sowohl für Akteure des Präsidentschaftslandes als auch für Akteure aus den anderen Mitgliedsstaaten. Es kommt zu einer kommunikativen Verschränkung der nationalen und der europäischen Arena.

Im Gefolge der politischen Protagonisten reisen auch Journalisten aus den Mitgliedsstaaten, die in Brüssel auf das ständige Presse-Corps treffen. Die ange-reisten Journalisten recherchieren, analysieren und berichten unter anderen Voraussetzungen als die in Brüssel ansässigen EU-Korrespondenten. Sie berichten nicht nur über ein europäisches Ereignis, sondern beobachten innenpolitische Akteure auf der europäischen Bühne.

Inhaltsanalytische Studien der Medienberichterstattung zu Europapolitik zeigen, dass die institutionellen Routinen des Europäischen Rats die Quantität der massenmedialen Berichterstattung beeinflussen. Beispielsweise konnte de Vreese in einer Untersuchung feststellen, dass EU-Berichterstattung in nationalen Medien zyklisch verläuft und sowohl im Vorfeld als auch während der Gipfel des Europäischen Rats besonders ausgeprägt ist (vgl. de Vreese 2001:285). Es wird allgemein angenommen, dass es während Ratspräsidentschaften zu einer Intensivierung der EU-Berichterstattung im jeweiligen Vorsitzland kommt (vgl. Hayes-Renshaw 2007:120; Weidenfeld 2010:123). Hahn et al. konstatieren, dass auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft „in der Medienberichterstattung eine umfangreiche Resonanz erzeugte“ (Hahn et al. 2008:209).

Diverse Autoren bringen, wie in Kapitel 2.1 dieser Arbeit ausführlich erläutert wird, den temporären Anstieg von EU-Berichterstattung mit *politischen Schlüsselereignissen* in Verbindung. Für diese Arbeit wurde die Bezeichnung

15 Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die rotierende Ratspräsidentschaft im Europäischen Rat zu Gunsten eines permanenten Ratspräsidenten abgeschafft worden und die Ratspräsidentschaft rotiert nur noch im Rat der Europäischen Union. Zum Zeitpunkt der österreichischen, finnischen und deutschen Ratspräsidentschaften bezog sich der Vorsitz jedoch noch sowohl auf den Europäischen Rat als auch auf den Rat der Europäischen Union.

Momente fokussierter Aufmerksamkeit entwickelt. Denn es wird hier davon ausgegangen, dass nicht allein Reichweite und Bedeutung von politischen Entscheidungen und Ereignissen über die Gewichtung in der Berichterstattung entscheiden. Auch in Routinezeiten – beispielsweise im politischen Alltag der Europäischen Kommission – werden politische Entscheidungen von großer Bedeutung und Reichweite getroffen. Diese finden jedoch in der Berichterstattung weniger Widerhall (vgl. Peter und de Vreese 2004:15f.). Es ist vielmehr davon auszugehen, dass es vor allem dann zu einer Fokussierung von Aufmerksamkeit kommt, wenn für politische Akteure spezifische Anreizstrukturen für die Suche nach Medienöffentlichkeit bestehen und wenn Ereignisse gleichzeitig in besonderem Maße der Selektionslogik der Medien entsprechen. Es wird hier angenommen, dass diese Momente fokussierter Aufmerksamkeit gleichzeitig zu einer punktuellen Medialisierung der EU-Politik führen.

Die fokussierte Aufmerksamkeit während der Gipfel und Ratstagungen sowie die steigende Medienaufmerksamkeit in Ländern, die jeweils die Präsidentschaft innehaben, sind erwartbar und durch die Selektionsmechanismen der Massenmedien gut erklärbar. Anlässlich von ‚Gipfeln‘ treffen sich die Staats- und Regierungschefs. Diese Großveranstaltungen ziehen internationale Korrespondenten an (vgl. Wessels 2008:173). Im Zuge von Verhandlungen kommt es zu medial gut darstellbaren Konflikten zwischen nationalen Regierungschefs. Zu den Treffen des Rates kommen Fachminister der 27 Mitgliedsstaaten im Gastgeberland der Ratspräsidentschaft zusammen. Diese EU-politischen Veranstaltungen auf dem Territorium des vorsitzenden Mitgliedsstaats bieten ebenfalls Anlässe zur Berichterstattung.

Während der Ratspräsidentschaft des eigenen Landes werden nationale Politiker zu Protagonisten auf der europäischen Bühne. Die Präsidentschaft steht für sechs Monate als federführende und vermittelnde Kraft im Rampenlicht der Europäischen Union. Die Nachrichtenfaktoren *Prominenz*, *Personalisierung* und *Nähe* sind also besonders stark ausgeprägt. Diese Mechanismen, die zu einer punktuell verstärkten Medialisierung politischer Ereignisse führen, sind auch aus dem nationalen Kontext bekannt. Klausurtagungen, Gipfeltreffen im Kanzleramt oder wichtige Bundestagsdebatten führen dort ebenfalls zu einer Fokussierung von medialer Aufmerksamkeit.

Während für die nationale Ebene diverse theoretische Annahmen über das Zusammenspiel von Medien und Politik gemacht wurden sowie zahlreiche empirische Studien zum Thema vorliegen,¹⁶ existiert auf europäischer Ebene wenig vergleichbare Forschung. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass Forschungsergebnisse aus dem nationalen Kontext vollständig auf die EU übertragbar sind. Die

16 Vgl. beispielsweise Donsbach et al. 1993; Swanson 1997; Kepplinger 2002; Pfetsch 2003, 2003a; Kamps und Nieland 2006 sowie Marcinkowski und Pfetsch 2009.

Europäische Union ist ein politisches System ohne historisches Vorbild. Es ist davon auszugehen, dass die Struktur dieses politischen Systems auch eine andere Realität politischer Prozesse hervorbringt als der Nationalstaat. Die Europäische Union stellt viele Theorien der Sozialwissenschaften auf die Probe, da diese „sich weitestgehend am idealtypischen Modell des demokratischen Nationalstaates orientieren“ (Jachtenfuchs 1997:15). Es muss zumindest hinterfragt werden, ob Modelle, die zur Erklärung des Verhältnisses von Politik und Medien auf nationaler Ebene entwickelt wurden, in gleicher Weise im Rahmen der EU anwendbar sind.

Theoretische Betrachtungen zu den Bedingungen journalistischer Kultur, die auch Annahmen über das Verhältnis von Politik und Medien beinhalten, lassen eher das Gegenteil erwarten. Sie legen nahe, dass die Struktur des politischen Systems maßgeblich auch die Kommunikationskultur innerhalb des jeweiligen Systems prägt. Hallin und Mancini gehen beispielsweise davon aus, „dass die Presse immer Form und Farbe der sozialen und politischen Strukturen annimmt, innerhalb derer sie arbeitet“ (Hallin und Mancini 2003:11).

Pfetsch schlägt vor, politische Kommunikation in eine strukturelle und eine kulturelle Dimension zu unterteilen.

„Die Struktur der politischen Kommunikation betrifft die institutionellen Bedingungen des politischen Systems und des Mediensystems auf der Makro- und Mesebene. Die kulturelle Dimension zielt auf die Erfassung der Akteure und bezeichnet die subjektiven Handlungsorientierungen, Einstellungen und Normen von Akteuren in professionellen Rollen der politischen Kommunikation“ (Pfetsch 2003:394).

Dementsprechend kann politische Kommunikation als „Zusammenspiel von Akteurshandeln und Strukturbedingungen“ (ebd.) gefasst werden.

Im Gegensatz zu den zahlreichen Arbeiten zur Berichterstattung über die Europäische Union und zur Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit, die den Output der Medien zum Thema EU-Politik als empirischen Angriffspunkt nehmen, sollen in dieser Arbeit die Akteure der EU-Berichterstattung und ihre Reaktionen auf sich zyklisch verändernde Strukturbedingungen in den Fokus gerückt werden. Die Frage danach, wie die wechselnden institutionellen Voraussetzungen ihre Arbeit und ihr Selbstverständnis beeinflussen, soll im Mittelpunkt stehen. Die Dynamik zwischen politischen Sprechern und Journalisten – den entscheidenden Akteuren, wenn es um die Bereitstellung von medialen Informationen zu europäischer Politik für die Bevölkerung geht – soll sowohl in Routinephase als auch unter Bedingungen fokussierter Aufmerksamkeit beschrieben und erklärt werden. Dabei sollen einerseits die Vermittlungs- und Thematisierungsstrategien politischer Sprecher sowie andererseits die Reaktionen der Journalisten, welche die Adressaten dieser Anstrengung sind, untersucht werden.

Journalisten und politische Sprecher werden hierbei als Repräsentanten der Sphären Medien und Politik verstanden (vgl. Kapitel 3.1.1). Die Kommunikationsabläufe zwischen politischen Sprechern und Journalisten in Momenten fokussierter Aufmerksamkeit sind bisher nicht untersucht worden. Dies gilt sowohl für die Abläufe im jeweiligen Vorsitzland während der Präsidentschaftszeit als auch für Gipfel als herausgestellte Medienereignisse.¹⁷

1.3 Vorgehen

Zu Beginn der Arbeit erfolgt die Auseinandersetzung mit für die Fragestellung relevanten Erträgen *bisheriger Forschung*. Ziel dieser Darstellung ist unter anderem die Konkretisierung des Forschungsdesiderats, dem in der vorliegenden Arbeit begegnet werden soll. Dabei wird deutlich, dass sich zahlreiche Studien mit der politischen Kommunikation über die EU auf Basis des journalistischen Outputs, also auf Basis von *Medientexten* auseinandersetzen – aber nur wenige Arbeiten das Verhältnis von Medien und Politik auf Ebene der *Akteure* untersuchen.

Einige der meist inhaltsanalytischen Studien zur EU-Berichterstattung weisen darauf hin, dass die Berichterstattung zwischen Routinezeiten und Momenten fokussierter Aufmerksamkeit starken quantitativen Schwankungen unterworfen ist. Diese *quantitativen* Ausschläge in der Berichterstattung stellen den Ausgangspunkt der vorliegenden *qualitativen* Untersuchung dar, die sich mit Ratspräsidentschaften und Gipfeln des Europäischen Rats als Momenten fokussierter Aufmerksamkeit befasst. Studien zur Öffentlichkeitsarbeit¹⁸ der EU-Institutionen sowie die bisherige Forschung zu journalistischen Akteuren in der EU-Berichterstattung legen nahe, dass das Verhältnis zwischen politischen Sprechern und Journalisten stark von den sie umgebenden institutionellen Strukturen geprägt wird. Deshalb werden die institutionell prägenden Rahmenbedingungen für die Interaktion zwischen Journalisten und politischen Sprechern im Kapitel *Die*

17 Als Ausnahme muss die Untersuchung von Cornia et al. erwähnt werden, die Arbeitsroutinen deutscher und italienischer Journalisten im Rahmen des Frühjahrsgipfels des Europäischen Rats 2006 beobachtet haben und gleichzeitig die Medienberichterstattung dieses Ereignisses in deutschen und italienischen Zeitungen inhaltsanalytisch untersucht haben. Diese Untersuchung nimmt jedoch allein deutsche und italienische Medien in den Blick. Die Perspektive der politischen Sprecher ist in dieser Untersuchung nicht vertreten (vgl. Cornia et al. 2008).

18 In der Literatur besteht weitgehend Konsens über eine synonyme Verwendung des englischen Begriffs Public Relations (PR) und der deutschen Entsprechung Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Fröhlich 2005:95). Auch in der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe synonym verwendet.

Europäische Union als politisches System sui generis (2.5) genauer herausgearbeitet.¹⁹

Im *theoretischen Rahmen* (3) werden Forschungsheuristiken eingeführt, die das Verhältnis zwischen politischen Sprechern und Journalisten in variierenden institutionellen Kontexten erklären sollen. Dabei wird das Konzept der Medialisierung in den Mittelpunkt gestellt. Diese Entscheidung beruht auf der Annahme, dass der Wechsel zwischen Routinezeiten und Momenten fokussierter Aufmerksamkeit mit unterschiedlichen Medialisierungsgraden der Politik einhergeht. Es ist häufig unklar, was sich genau hinter dem Modebegriff der Medialisierung verbirgt. Hier wird der Begriff weniger als eine eigene analytische Größe eingeführt, sondern vielmehr als ein Dachbegriff, unter den sich unterschiedliche Forschungsheuristiken subsumieren lassen. Dabei können im nationalen Kontext bereits gut erforschte Ansätze (wie z. B. zur journalistischen Nachrichtenselektion oder zum Agenda Setting) zur Erklärung herangezogen werden.²⁰ Diese Forschungsheuristiken werden in einem Modell zur Medialisierung vereint, das als analytisches Werkzeug dient, um empirisch begründete Aussagen über die Ausprägung der Medialisierung in verschiedenen Handlungsräumen der politischen Kommunikation treffen zu können.

Um den Zusammenhang zwischen systemischen und organisationellen Strukturen auf der einen Seite und Akteursverhalten auf der anderen Seite erfassen zu können, wird ein akteurstheoretischer Ansatz von Jarren und Donges (2006) zugrunde gelegt. Die Autoren gehen davon aus, dass sich auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems in der Interaktion zwischen Journalisten und politischen Sprechern jeweils eigene Handlungsräume mit unterschiedlichen Normen, Regeln²¹ und Rollenerwartungen herausbilden. Dieser Ansatz ermög-

19 Die Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Medien und Politik sowie zwischen politischen Sprechern und Journalisten im Nationalstaat werden im Forschungsstand dieser Arbeit nicht systematisch aufgearbeitet. Es wird davon ausgegangen, dass die empirischen Ergebnisse dieses Forschungsfeldes nur bedingt auf den Kontext der EU übertragbar sind (vgl. Kapitel 9.1.5). Sie werden deshalb nur dann selektiv hinzugezogen, wenn sie einen Erkenntnisfortschritt für den vorliegenden Kontext versprechen. Theoretische Erklärungsansätze aus diesem Forschungsfeld werden im theoretischen Rahmen dieser Arbeit (Kapitel 3) zur Entwicklung des Medialisierungsbegriffs herangezogen.

20 Entsprechend beschreibt Marcinkowski: „Mit den Organisationsbedingungen, Produktionsroutinen, Nachrichtenwerten und Formatzwängen medialer Öffentlichkeitserzeugung stellt die Medien- und Kommunikationsforschung eine Reihe gut erprobter Instrumente bereit, um die so genannte Medienlogik anhand operationaler Kriterien differenziert zu beschreiben“ (Marcinkowski 2005:342).

21 Dabei lassen sich formale Normen (z. B. einklagbare Gesetze) und soziale Normen (z. B. Organisations- und Professionsnormen) unterscheiden (vgl. Jarren und Donges 2006:287). Soziale Normen bilden sich häufig in sozialen Prozessen heraus. „Regeln verweisen auf Normen zurück, sie sind jedoch im geringeren Maß verbindlich und zu einem gewissen Grad aushandelbar“ (ebd.:292).

licht demnach die Verbindung der Makro- und Mikroebene in einer Forschungsperspektive.

An den theoretischen Rahmen dieser Arbeit schließt sich ein Kapitel zu den *nationalen Rahmenbedingungen* (4) der drei Ratspräsidentschaften an. Hier werden Informationen zu den untersuchten Ländern Deutschland, Österreich und Finnland sowie zu den Programmen der drei untersuchten Ratspräsidentschaften dargestellt. Dabei werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern herausgearbeitet. Die dort zusammengestellten Daten über die jeweiligen Mediensysteme sowie den politischen Kontext der Ratspräsidentschaften sollen im Weiteren dazu dienen, die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zutreffend einzuordnen.

Im Kapitel *Methode* (5) wird dargestellt, welche Überlegungen dazu geführt haben, die Methode des qualitativen Experteninterviews und die der nichtteilnehmenden Beobachtung anzuwenden. Zudem wird das Vorgehen bei der Fallauswahl, der Datenerhebung sowie der Analyse und Interpretation der Interviews geschildert. Diese Darstellung soll die intersubjektive Nachvollziehbarkeit des methodischen Vorgehens in diesem Projekt gewährleisten.

Die *Auswertung der Interviews* erfolgt in drei Kapiteln (6, 7 und 8). Im ersten Kapitel werden Routinephasen der Europaberichterstattung behandelt. Der zweite Teil der Ergebnisauswertung befasst sich mit Gipfeln des Europäischen Rats und Sitzungen des Rats der Europäischen Union. Im dritten Kapitel wird auf Ratspräsidentschaften als Momente fokussierter Aufmerksamkeit eingegangen.

1.4 Ausblick auf die Ergebnisse

Die Auswertung der Daten hat gezeigt, dass die Frage nach dem Verhältnis zwischen Medien und Politik auf Ebene der EU nicht pauschal beantwortet werden kann. Vielmehr muss die Betrachtung nach verschiedenen institutionellen Kontexten differenziert erfolgen. Vor allem im intergouvernementalen Kontext, wenn nationale Minister sowie Staats- und Regierungschefs in Erscheinung treten, steigt die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Medien und Politik. Gleiches gilt, bezogen auf das jeweilige Vorsitzland, auch für Ratspräsidentschaften. Dagegen bestehen im supranationalen Kontext der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in der Regel weniger Interdependenzen zwischen politischen Akteuren und Journalisten.

Gipfel des Europäischen Rats und Ratstagungen erregen EU-weit gesteigerte Medienaufmerksamkeit. Wie die Interviews zeigen, findet während der Ratspräsidentschaft des eigenen Landes für sechs Monate eine Intensivierung der

EU-Berichterstattung in den Heimatredaktionen statt. Diese Intensivierung der EU-Berichterstattung ist jedoch – wie die Untersuchungsergebnisse deutlich zeigen – nicht als *Europäisierung* der Handlungsroutinen politischer Berichterstattung zu verstehen. Sie kann vielmehr als Prozess der *Nationalisierung* von EU-Berichterstattung betrachtet werden. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass EU-Politik in diesen Kontexten Teil des nationalen politischen Wettbewerbs wird und deshalb an Nachrichtenwert gewinnt. Die These, dass es im Zuge von Ratspräsidentschaften und Gipfeln des Europäischen Rats zu einer Europäisierung der Arbeitsroutinen der politischen Berichterstattung im Nationalstaat kommt, hat sich also als nicht zutreffend erwiesen.

Dagegen konnte die Annahme, dass es in Momenten fokussierter Aufmerksamkeit zu einer punktuellen Medialisierung von EU-Politik kommt, bestätigt werden. Bei Anwendung des im theoretischen Rahmen dieser Arbeit (Kapitel 3) entwickelten Modells wird deutlich, dass EU-Gipfel und Ratstagungen sowie der Ratsvorsitz im jeweiligen Präsidentschaftsland zu einer intensivierten Medialisierung von EU-Politik führen.

Im Rahmen von Gipfeln ist jedoch nicht nur die Anpassung politischer Akteure an die Medienlogik zu beobachten, sondern punktuell auch eine starke Abschottung der Verhandlungen von öffentlicher Beobachtung. Dieser Rückzug politischer Akteure von medialer Beobachtung kann ebenfalls als Reaktion auf die Medienlogik verstanden werden. Er erfolgt nicht *trotz* sondern gerade *aufgrund* der hochmedialisierten Situation.

2 Forschungsstand

Um die vorliegende Fragestellung im Kontext der gängigen Forschungsliteratur zu verorten, werden im Folgenden relevante Studien systematisch dargestellt. Dabei wird zunächst in der gebotenen Kürze auf Untersuchungen eingegangen, die sich mit der Rolle der Medien im Kontext der Debatte zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit auseinandersetzen und dabei weitgehend inhaltsanalytisch vorgehen. Darauf folgend soll die Forschung zu Medienorganisationen und journalistischen Akteuren in der EU-Berichterstattung konkreter in den Blick genommen werden. Schließlich werden Studien vorgestellt, die sich mit politischen Sprechern und der Öffentlichkeitsarbeit politischer Institutionen auseinandersetzen.

2.1 Die Rolle der Medien in der europäischen Integration und ihr Beitrag zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit

Die Forschung zur Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit steht weder theoretisch noch empirisch im Zentrum dieser Arbeit. Die vorliegende qualitativ angelegte Arbeit unternimmt vielmehr den Versuch, quantitative empirische Ergebnisse, die dieser Forschungszweig hervorgebracht hat, auf Mikroebene zu erklären. Es soll hier also keine Aussage über den Status quo europäischer massenmedialer Öffentlichkeit getroffen werden, sondern ein Beitrag zum Verständnis der Funktionsweisen politischer Kommunikation im Kontext der EU geleistet werden. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf die Akteure der Europakommunikation und nicht auf den Output, also die Medieninhalte. Im Folgenden wird das Forschungsfeld zu europäischer Öffentlichkeit mit einem Fokus auf für diese Arbeit relevante Ergebnisse kurz skizziert.

Die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit kann als Bedingung für die demokratische Legitimation der Politik der Europäischen Union gesehen werden (vgl. Habermas 2001:9; Gerhards 2000:53f.). Die Frage nach den kommunikativen Voraussetzungen einer europäischen Demokratie hat inzwischen ein

ganzes Forschungsfeld hervorgebracht.²² Wissenschaftler verschiedener Disziplinen wie der Politik-, der Kommunikationswissenschaft und der Soziologie haben sich mit dem Themenfeld sowohl theoretisch als auch empirisch intensiv auseinandergesetzt.

Die ersten Studien sind im Kontext der 1979 eingeführten Europawahlen entstanden.²³ Der Beginn einer systematischen Auseinandersetzung mit der Frage nach der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit wird häufig auf den Zeitraum der 1990er Jahre datiert (vgl. Adam 2007:31; Berkel 2006:15; Meyer 2009:1047).²⁴ Es handelt sich also um ein recht junges Forschungsfeld. Die Diagnose eines Öffentlichkeitsdefizits in der EU (vgl. z. B. Gerhards 1993; 2000) hat in dieser Zeit eine lebhafte Debatte in Gang gebracht. Bei Sichtung der inzwischen zahlreichen Studien zu europäischer Öffentlichkeit wird deutlich, dass die idealtypischen Konzeptionen einer europäischen Öffentlichkeit in der Theorie ebenso heterogen sind wie die daraus abgeleiteten normativen Anforderungen an ein solches Konstrukt. Auch ist unklar, welches Maß an Europäisierung erfüllt sein muss, um von einer europäischen Öffentlichkeit sprechen zu können. Folglich unterscheiden sich auch die Einschätzungen zum Status quo europäischer Öffentlichkeit. Gerhards stellt fest: „Die Öffentlichkeit hinkt einer Transnationalisierung der Politik hinterher, sie bleibt nationalstaatlich verhaftet, während sich die Politik europäisiert hat“ (Gerhards 2000b:299). Er attestiert der Europäischen Union ein Öffentlichkeitsdefizit. Eder und Kantner dagegen zweifeln die Existenz eines solchen Öffentlichkeitsdefizits an und argumentieren: „Das erreichte Niveau der europäischen politischen Kommunikation – sowohl im Hinblick auf die Kommunikationsdichte als auch bezüglich der Konvergenz der Deutungsmuster – geht längst weit über die Charakteristika normaler außenpolitischer Berichterstattung hinaus“ (Eder und Kantner 2000:307). Eder geht so weit festzustellen: „Es gibt bereits viel europäische Öffentlichkeit“ (Eder 2000:167). Er kritisiert dabei, dass häufig nationale Modelle der Beurteilung einer europäischen Öffentlichkeit zugrunde gelegt würden (vgl. ebd.:171; vgl. auch Risse 2002:1f.). Inzwischen hat sich eine rege Diskussion darüber entfaltet, welcher

22 Latzer und Saurwein (2006) liefern einen Überblick der Debatte zur Öffentlichkeitsforschung im europäischen Kontext.

23 Beispielsweise hat Schulz in einer international vergleichenden Untersuchung Kampagnen zur ersten Europawahl in den damals neun Mitgliedsstaaten verglichen. Aufbauend auf einer Analyse von TV-Material in den neun Mitgliedsstaaten kommt er zu dem Schluss, dass es sich im Grunde um neun verschiedene nationale Kampagnen handelte (vgl. Schulz 1983:371).

24 So fällt der Beginn der intensiveren Forschung zum Thema europäische Öffentlichkeit zusammen mit der Legitimationskrise der EU im Kontext der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags, die 1992 durch das negative Referendum der Dänen und das nur knappe „Ja“ der Franzosen ausgelöst wurde. „Seitdem ist das Öffentlichkeitsdefizit der EU ein Thema wissenschaftlicher und politischer Diskussion“ (Gerhards 2000:46).

Gestalt eine europäische Öffentlichkeit *sui generis* sein könnte und wie sich der Prozess zur Etablierung einer solchen transnationalen Öffentlichkeit gestalten könnte. Grob lassen sich zwei „Hauptentwicklungspfade“ (Latzer und Saurwein 2006:16) einer europäischen Öffentlichkeit benennen, die von Gerhards 1993 eingeführt wurden: Dies ist zum einen die Entstehung einer *einheitlichen europäischen Öffentlichkeit* (oder auch einer *paneuropäischen Öffentlichkeit*) und zum anderen die *Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten* (vgl. Gerhards 1993:100ff.). Heute wird allgemein davon ausgegangen, dass eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten als realistischer anzusehen ist (vgl. Gerhards 2000b:293). Die Entstehung einer paneuropäischen Öffentlichkeit ist sehr voraussetzungsreich, da sie an die Existenz gemeinsamer europäischer Medien und einer gemeinsamen Sprache gekoppelt ist, und gilt deshalb als recht unwahrscheinlich (vgl. Grimm 1994:41f.; Kielmansegg 2003:60f.). Landfried betont, dass diese beiden Entwicklungspfade einander jedoch nicht ausschließen müssen. Es sei vielmehr wahrscheinlich, dass europäisierte nationale Öffentlichkeiten auch in einer paneuropäischen Öffentlichkeit „nicht verschwinden“ (vgl. Landfried 2004:126), sondern vielmehr deren Kernelement konstituieren würden (vgl. ebd.). Neverla spricht von einer „inhomogene[n], patchworkartige[n] Struktur“ (Neverla 2006:233) einer so konstituierten europäischen Öffentlichkeit, weil die nationalen Spezifika des Journalismus sowie der politischen Systeme der Nationalstaaten prägend blieben (vgl. ebd.).

In der Literatur wird häufig zwischen zwei Formen der Europäisierung von Öffentlichkeit unterschieden. Unter *vertikaler* Europäisierung wird die Bezugnahme auf Institutionen, Akteure und Themen der Europapolitik in der nationalen Öffentlichkeit verstanden. Mit *horizontaler* Europäisierung ist dagegen die gegenseitige Beobachtung nationaler Öffentlichkeiten europäischer Länder gemeint – wenn also europarelevante Themen und politische Akteure in europapolitischen Zusammenhängen in anderen nationalen Öffentlichkeiten thematisiert werden (vgl. Latzer und Saurwein 2006:17).²⁵

Um der Frage nach dem Vorhandensein und der Gestalt einer europäischen Öffentlichkeit nachzugehen, werden häufig Medienanalysen nationaler Berichterstattung durchgeführt. Es verwundert nicht, dass – abhängig von den Anforderungen, die sie an eine europäische Öffentlichkeit stellen – auch empirische Studien bezüglich des Status einer europäischen Öffentlichkeit zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Vettors gibt einen umfassenden Überblick über quantitative Studien zur europäischen Öffentlichkeit und verdeutlicht die große Varianz der untersuchten Länder und Medien sowie der Forschungsfragen und der Kriterien, die jeweils zugrunde gelegt wurden (vgl. Vettors 2008:132ff.). Die

25 Für eine weitere Ausdifferenzierung der Dimensionen der Europäisierung siehe auch Koopmans und Erbe 2003:6; Machill et al. 2006:63 und Weßler 2007:55.

Ergebnisse solcher Studien sind nur in wenigen Fällen vergleichbar. So stellen auch Latzer und Saurwein fest:

„Der Überblick zum empirischen Forschungsstand zeigt ein äußerst heterogenes Feld an Analyseansätzen und widersprüchliche Ergebnisse über das Ausmaß der Europäisierung von Öffentlichkeit, die auf unterschiedliche Indikatorensysteme und Messverfahren zurückgeführt werden können“ (Latzer und Saurwein 2006:23).

Neidhardt verweist darauf, dass die großen Unterschiede in den Forschungsergebnissen auch auf Artefakte der empirischen Forschung zurückgeführt werden können (vgl. Neidhardt 2006:48).

Diverse Autoren nehmen in ihren – meist inhaltsanalytischen – Untersuchungen eine Unterscheidung zwischen Öffentlichkeit in Routinephasen und Öffentlichkeit im Kontext von Gipfeln und Konfliktfällen vor (vgl. Eder und Kantner 2002:86; Adam 2007:35). Dabei unterscheiden die Autoren zwischen Routinezeiten und Schlüsselereignissen (*key events*). Gipfel werden in der vorliegenden Untersuchung als eine Sonderform von Schlüsselereignissen der Europakommunikation verstanden. Peter und de Vreese nehmen folgende hilfreiche Unterscheidung vor:

„We distinguish between routine periods and summit periods. Routine periods are periods in which no prescheduled European key event such as European elections, EU referenda, or EU summits are held. However it may encompass meetings of the Council of Ministers. Summit periods consist of the days before, during, and after the meetings of EU Heads of Governments, which typically take place four times a year“ (Peter und de Vreese 2004:5).

Als Schlüsselereignisse wurden neben Gipfeln des Europäischen Rats (siehe auch Semetko und Valkenburg 2000) auch die Einführung des Euro (de Vreese et al. 2001) oder Wahlen zum Europäischen Parlament untersucht (vgl. de Vreese 2001).²⁶ In ihrer Metaanalyse von 17 Studien zu europäischer Öffentlichkeit, welche die Medienberichterstattung diverser Länder untersuchen, kommen Machill et al. zu dem Schluss: „The analysis makes clear that a considerable increase in EU reporting occurs on the days of such events, sometimes even shortly before“ (Machill et al. 2006:77). Empirische Ergebnisse haben Autoren zu der Annahme veranlasst, die EU-Berichterstattung verlaufe zyklisch (vgl. de Vreese 2001:283; Norris 2000:188). So stellt Norris in ihrer Medieninhaltsanalyse fest: „There was a pronounced cyclical pattern, with news peaking around

26 Die Studien beziehen sich jeweils auf unterschiedliche Medien (TV oder Print) sowie unterschiedliche Länder und sind daher nur schwer zu vergleichen.