

# Symbolische Netzwerke in Europa

Der Einfluss der nationalen Ebene auf europäische Öffentlichkeit. Deutschland und Frankreich im Vergleich

Bearbeitet von  
Silke Adam

1. Auflage 2007. Taschenbuch. 400 S. Paperback  
ISBN 978 3 938258 34 7  
Format (B x L): 14,2 x 21,3 cm

[Weitere Fachgebiete > Medien, Kommunikation, Politik > Internationale Beziehungen  
> Europäische Union, Europapolitik](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Silke Adam

# Symbolische Netzwerke in Europa

Der Einfluss der nationalen Ebene auf  
europäische Öffentlichkeit.

Deutschland und Frankreich im Vergleich

Herbert von Halem Verlag

**Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Silke Adam

*Symbolische Netzwerke in Europa.*

*Der Einfluss der nationalen Ebene auf europäische Öffentlichkeit.  
Deutschland und Frankreich im Vergleich.*

Köln : Halem, 2007

**Dr. Silke Adam** ist Akademische Rätin am Fachgebiet Kommunikationswissenschaft/Medienpolitik der Universität Hohenheim.

Die Veröffentlichung dieser Dissertation wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die Dr. Alois-Mock Stiftung und die Stiftung Landesbank Baden-Württemberg gefördert.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerken) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2007 by Herbert von Halem Verlag, Köln

ISBN 978-3-938258-34-7

Den Herbert von Halem Verlag erreichen Sie auch im Internet unter <http://www.halem-verlag.de>  
E-Mail: [info@halem-verlag.de](mailto:info@halem-verlag.de)

SATZ: Herbert von Halem Verlag

DRUCK: Griebisch & Rochol Druck, Hamm

GESTALTUNG: Claudia Ott, Graphischer Entwurf, Düsseldorf

Copyright Lexicon ©1992 by The Enschedé Font Foundry.

Lexicon® is a Registered Trademark of The Enschedé Font Foundry.

# Inhalt

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Vorwort	13

## TEIL I

### EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT

1. Eine demokratietheoretische und policy-analytische Problemskizze	16
2. Definitionsversuche und Forschungsstand	24
2.1 Definitionsversuche	24
2.2 Forschungsstand	31
2.2.1 <i>Transnationale Synchronität</i>	31
2.2.2 <i>Kommunikative Vernetzung</i>	33
3. Forschungsfragen und Aufbau	40

## TEIL II

### SYMBOLISCHE NETZWERKE UND IHRE BEDINGUNGSFAKTOREN

1. Öffentlichkeiten als symbolische Netzwerke	48
1.1 Eine relationale, akteursbasierte Betrachtung von Öffentlichkeit	48
1.2 Operationalisierung – die Verbindung von Inhalts- und Netzwerkanalyse	53
1.3 Untersuchungskriterien	60
1.3.1 <i>Grad und Formen der Europäisierung</i>	61
1.3.1.1 <i>Sichtbarkeit</i>	61
1.3.1.2 <i>Interaktionsstruktur</i>	64
1.3.1.3 <i>Disputkonstellation</i>	68
1.3.2 <i>Akteursbasierte Bedingungs-faktoren der Europäisierung</i>	74
1.3.2.1 <i>Thematisierung</i>	74
1.3.2.2 <i>Problemdefinitionen</i>	75
1.3.2.3 <i>Interessendefinitionen</i>	77

1.4	Demokratiethoretische und policy-analytische Dimensionen	79
1.4.1	<i>Demokratiethoretische Dimensionen</i>	79
1.4.2	<i>Policy-analytische Dimensionen</i>	87
2.	Bedingungsfaktoren symbolischer Netzwerke	90
2.1	Akteure: Handlungslogik und Strategien	92
2.1.1	<i>Handlungslogik</i>	92
2.1.2	<i>Strategien</i>	97
2.2	Nationale Kontextfaktoren	100
2.2.1	<i>Strukturelle Faktoren</i>	101
2.2.2	<i>Kulturelle Faktoren</i>	104
2.3	Europa im nationalen Filter – ein Modell des ›Agenda-building‹-Prozesses	110
2.4	Hypothesen	115
2.4.1	<i>Filtermechanismus I – Einfluss nationaler Kontexte auf nationale Akteure</i>	115
2.4.1.1	<i>Einfluss struktureller Faktoren</i>	115
2.4.1.2	<i>Einfluss kultureller Faktoren</i>	118
2.4.2	<i>Filtermechanismus II – Einfluss nationaler Akteure auf die Gesamtdebatte</i>	126
2.5	Fazit	128

### TEIL III

#### EIN VERGLEICH DER ERWEITERUNGS- UND VERFASSUNGSDEBATTEN IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

1.	Untersuchungsdesign	136
1.1	Ein gemeinsamer europäischer Input	137
1.1.1	<i>EU-Verfassungspolitik</i>	138
1.1.2	<i>EU-Erweiterungspolitik</i>	142
1.2	Nationale Kontexte in Deutschland und Frankreich	146
1.2.1	<i>Strukturelle Kontexte</i>	147
1.2.2	<i>Kulturelle Kontexte</i>	156
1.2.2.1	<i>Konfliktkonstellationen</i>	156
1.2.2.2	<i>Policy-Traditionen und redaktionelle Linien</i>	167

2.	Datenbasis	169
3.	Symbolische Netzwerke im Vergleich – die deutsche und französische Erweiterungs- und Verfassungsdebatte	181
3.1	Der Einfluss der nationalen Ebene auf europäische Öffentlichkeit	181
3.1.1	<i>Thematisierung</i>	181
3.1.1.1	<i>Thematisierung nationaler Sprecher</i>	182
3.1.1.2	<i>Thematisierung transnationaler Sprecher</i>	186
3.1.1.3	<i>Sprecher und die Bedeutung des Themas</i>	195
3.1.1.4	<i>Fazit</i>	199
3.1.2	<i>Problemdefinitionen</i>	204
3.1.2.1	<i>Problemdefinitionen nationaler Akteure</i>	204
3.1.2.2	<i>Problemdefinitionen transnationaler Akteure</i>	217
3.1.2.3	<i>Fazit</i>	229
3.1.3	<i>Interessendefinitionen</i>	234
3.1.3.1	<i>Interessendefinitionen nationaler Akteure</i>	234
3.1.3.2	<i>Interessendefinitionen transnationaler Akteure</i>	252
3.1.3.3	<i>Fazit</i>	264
3.2.	Europäisierung trotz nationaler Filterprozesse?	269
3.2.1	<i>Sichtbarkeit</i>	269
3.2.2	<i>Interaktionsstrukturen</i>	276
3.2.3	<i>Disputkonstellationen</i>	297
3.2.3.1	<i>Prestige</i>	298
3.2.3.2	<i>Konflikt- und Unterstützungslinien</i>	302
3.2.3.3	<i>Diskurskoalitionen</i>	318
3.2.4	<i>Fazit</i>	330

#### TEIL IV: SYMBOLISCHE NETZWERKE IN EUROPA

1.	Symbolische Netzwerke – zwischen europäischem Input und nationalem Filter	340
2.	Implikationen für die Demokratie und Politik in Europa	353

Anhang	361
--------	-----

Literaturverzeichnis	377
----------------------	-----

TEIL I  
EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT

## 1. Eine demokratiethoretische und policy-analytische Problemskizze

Keine andere Region ist mit einem so dichten Netz an internationalen Organisationen überzogen und hat einen vergleichbaren Grad an staaten-übergreifenden Regulierungen wie die Europäische Union (KOHLER-KOCH 2000: 11). Die Hälfte aller innenpolitischen Entscheidungen (BOCKLET 2003: 6) und gar 80% der sozioökonomischen Gesetze werden heute in Brüssel verabschiedet (WALLACE 2000: 7). Europäische Entscheidungen gelten dabei heute für ca. 450 Millionen Europäer, in 27 Staaten, mit 23 in Jahrhunderten und Jahrtausenden gewachsenen nationalen Sprachen.

Aus einem Nukleus von sechs Gründungsstaaten, der sich über eine gemeinsame Kohle- und Stahlpolitik in den 1950er-Jahren verständigte, hat sich bis heute ein Regierungssystem entwickelt, in dem Nationalstaaten in vielen Themenbereichen nicht mehr als alleinige Steuerungsinstanzen gelten können: Nationale und regionale Institutionen teilen sich Kompetenzen mit einer Vielzahl an supranationalen und zwischenstaatlichen. Diese Mehrebenenstruktur europäischen Regierens geht dabei über rein intergouvernementale Regime wie zum Beispiel die Vereinten Nationen hinaus, gleicht aber doch nicht einem Nationalstaat (COWLES/CAPORASO et al. 2001; HOOGHE/MARKS 2001; JACHTENFUCHS/KOHLER-KOCH 2003). In ihrer Einzigartigkeit wird die Europäische Union heute als »staatsähnliches Gebilde« (vgl. dazu LEPSIUS 1999: 205; LORD/BEETHAM 2001: 445), als ambitioniertestes Projekt multi-nationalen Regierens (HIRST/THOMPSON 1996: 153) und als supranationales Regime bezeichnet, das den Einflussbereich der Nationalstaaten begrenzt (FUCHS/KLINGEMANN 2002: 19).

Warum sich also nicht mit der Europäischen Union selbst, ihren Institutionen und Politikprozessen beschäftigen, sondern mit der Frage, ob,

wenn ja wie, europäische Politik öffentlich dargestellt wird? Die Beschäftigung mit der öffentlichen Darstellung und Vermittlung europäischer Politik firmiert unter dem Stichwort ›Europäische Öffentlichkeit‹.<sup>1</sup> Dieses Thema steht heutzutage nicht nur auf der Forschungs-, sondern auch auf der Politikagenda. So fragen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in ihrer Laeken-Erklärung, durch die der europäische Verfassungskonvent einberufen wurde, »welche Initiative [sie, S.A.] [...] ergreifen können, um eine europäische Öffentlichkeit zu entwickeln« (EUROPÄISCHER RAT 2001). Zu klären gilt, warum es lohnt, Europa als »symbolischen Platz« (EDER/GIESEN 2001: 245) zu begreifen, der mehr ist als ein System von Normen, Regeln und politischen Institutionen.

Prinzipiell berührt diese Frage zwei Bereiche: einen normativen, demokratietheoretischen Bereich (1), bei dem die Qualität europäischer Demokratie im Mittelpunkt steht, und einen policy-analytischen Bereich (2), der sich mit dem Funktionieren europäischen Regierens auseinandersetzt. Beide Perspektiven beruhen – meist nur implizit – auf einer gemeinsamen Annahme (3): Die öffentliche Darstellung und Vermittlung von Politik hat das Potenzial, die Sichtweisen und Einstellungen der Bürger zu beeinflussen. Deren Vorstellungen von Legitimität und Gemeinschaft beeinflussen sowohl die Demokratisierung der Union als auch zukünftige Politikoptionen. Mit Hilfe dieser drei Argumente soll im Folgenden begründet werden, warum eine Beschäftigung mit europäischer Öffentlichkeit und ihren Entstehungsbedingungen Sinn macht.

*Qualität europäischer Demokratie:* Demokratie erfordert Öffentlichkeit. Damit der *Demos* souverän bleibt, müssen Entscheidungen einer öffentlichen Debatte unterzogen werden (FERREE/GAMSON et al. 2002: 19). In Demokratien erstrecken sich öffentliche Debatten über denselben Raum, der auch vom Regierungshandeln betroffen ist (SCHLESINGER 1991; GERHARDS 1993a; MEYER 2002). Transnationale Regierungsräume erfordern also transnationale Öffentlichkeiten. Öffentlichkeit in dieser Perspektive ist eine Norm, ein Grundbestandteil von Demokratie.

Die Europäische Union jedoch entspricht nicht der klassischen Demokratie, wie sie in Nationalstaaten zu finden ist. In neuerer Zeit wird deshalb häufig vom Demokratiedefizit der EU gesprochen (vgl. u.a. HÖRETH 1999: 251; FUCHS 2000: 215; GERHARDS 2000: 288). Diese Defizit-Analyse ist mit

1 Da Kapitel II.1 eine detaillierte Definition des Begriffs ›Öffentlichkeit‹ beinhaltet, wird hier noch nicht näher darauf eingegangen.

dem Vertrag von Maastricht, der die Kompetenzen der EU gestärkt hat, prominent geworden. Vor Maastricht wurde es als ausreichend erachtet, dass die EU sich über ihren Output legitimiert: Ihre Entscheidungen waren legitim, da sie das Wohl des Gemeinwesens fördern (SCHARPF 1999a: 20ff.). Die Input-Komponente der Legitimation, d.h. die Übereinstimmung von Entscheidungen mit dem Willen des Volkes (SCHARPF 1999a: 17ff.), wurde innerhalb der Nationalstaaten erbracht. Heute hingegen stößt eine reine Output-Legitimation auf europäischer Ebene an ihre Grenzen (vgl. dazu HÖRETH 1999: 253; LEPSIUS 1999: 209). Obwohl die EU kein Staat ist, wird sie immer stärker den gleichen Legitimationsanforderungen ausgesetzt wie ein Nationalstaat (LORD/BEETHAM 2001: 446). Dies rückt die Mechanismen der Input-Legitimation auf europäischer Ebene in den Mittelpunkt. Institutionell zeigen sich hier viele Schwächen (vgl. dazu HÖRETH 1999: 253f.). So ist das Europäische Parlament kein wirklich repräsentatives Gremium, da nicht einmal das Prinzip ›one person, one vote‹ erfüllt ist (STEFFANI 1995). Auch die Kommission stellt keine demokratisch legitimierte Regierung dar. Die Rückbindung des Ministerrats an die Bevölkerung wird durch ›Package Deals‹ und undurchschaubare Verantwortlichkeiten geschwächt. Doch selbst wenn diese institutionellen Schwächen behoben würden, ließe sich das Demokratiedefizit nicht lösen, da intermediäre Strukturen in der EU sehr schwach ausgeprägt sind (HÖRETH 1999: 256f.): Parteien sind primär nationalstaatlich verankert und bezüglich europäischer Öffentlichkeit steht die These eines weiteren Defizits im Raum (GERHARDS 1993a: 99). Dieser Argumentation folgt auch das BVerfG in seinem Maastricht-Urteil (BVerfG 1993): Legitimation in Europa ist eventuell durch Kommunikation möglich. Da aber gegenwärtig Demokratie nur auf nationaler Ebene existiere, seien europäische Kompetenzen eng auszulegen.

Welche Aufgaben hat nun Öffentlichkeit für eine (europäische) Demokratie? Sind sich alle Demokratietheorien darüber einig, dass Entscheidungen öffentlich diskutiert werden sollen, so besteht Uneinigkeit darüber, wer, wann, mit welchem Ergebnis an solchen Debatten teilnehmen soll (FERREE/GAMSON et al. 2002: 19). Je nach Demokratietheorie werden an Öffentlichkeit unterschiedliche Anforderungen gestellt. Die Elitentheorie der Demokratie stellt die *Transparenzfunktion* von Öffentlichkeit in den Mittelpunkt (BAKER 1998/99: 324; BEIERWALTES 2000: 60f.): Die Standpunkte der Elite sollen beleuchtet und dem Bürger vermittelt werden. Der wiederum kann damit seine Kontrollfunktion ausüben. Dies gilt als Minimalanforderung an Öffentlichkeit und wird von allen Demokratietheorien

geteilt. Pluralistische Demokratietheorien sehen in der Vermittlung einer Vielfalt von Interessen und Forderungen – und damit in der *Partizipation* gesellschaftlicher Akteure – die Kernaufgabe von Öffentlichkeit (BAKER 1998/99: 343; BEIERWALTES 2000: 124). Dies erlaubt es den Eliten, responsiv auf Forderungen der Bevölkerung zu reagieren. Die repräsentativen Demokratietheorien schließlich betonen die Diskursivität von Öffentlichkeit (BAKER 1998/99: 344; BEIERWALTES 2000: 173). In solchen Öffentlichkeiten akzeptieren sich die Kommunikationsteilnehmer als Gleichberechtigte und gehen aufeinander ein. Daraus leitet sich eine *Integrationsfunktion* von Öffentlichkeit ab. Da Demokratietheorien und die daraus abgeleiteten Öffentlichkeitsmodelle<sup>2</sup> nationalstaatlich orientiert sind und kaum Antworten gefunden haben auf die Herausforderungen der Auflösung historischer Einheiten durch die Transnationalisierung (MCGREW 1998; SCHMIDT 2000), wird zu zeigen sein, wie diese Aufgaben auf europäische Öffentlichkeit übertragen werden können (siehe dazu II, 1.4).

Wenig Auseinandersetzung gibt es jedoch darüber, dass die Qualität europäischer Demokratie sich nicht nur danach bemisst, wie das institutionelle Gefüge der EU beschaffen ist, sondern auch, wie das intermediäre System funktioniert. Hierbei spielt der Vermittlungsmechanismus »Europäische Öffentlichkeit« eine herausragende Rolle. Es ist zu vermuten, dass ein Öffentlichkeitsdefizit auf europäischer Ebene ebenso wie auf nationaler Ebene zu Kontroll-, Steuerungs- und Integrationsproblemen (GERHARDS 1993a: 107) führt. Aus dieser normativen Perspektive heraus scheint Öffentlichkeit ein Wert an sich. Neidhardt (NEIDHARDT 2004) jedoch warnt vor einer »Verabsolutierung des Öffentlichkeitsprinzips«. An dieser Verabsolutierung reibt sich auch mein zweites Argument, das sich mit dem Einfluss von Öffentlichkeit auf europäisches Regieren beschäftigt.

*Europäisches Regieren:* Die bisherige Erfolgsgeschichte europäischen Regierens beruht auf der Nicht-Öffentlichkeit hochgradig politischer Prozesse (BRÜGGEMANN 2002: 1). Europäische Politikprozesse sind von der Elite getragen und finden hinter verschlossenen Türen statt. Diese Form der Integration stößt aber an ihre Grenzen. Die Zeit, in der die Bevölkerung der Elite freie Hand ließ, ist vorbei. Der »permissive Konsens« sinkt (vgl. dazu CAREY 2001: 2) und wandelt sich zu einer »reluctant

2 Gerhards (GERHARDS/NEIDHARDT et al. 1998: 28ff.) unterscheidet ein liberales und ein deliberatives Öffentlichkeitsmodell. Ersteres stellt die Transparenzfunktion von Öffentlichkeit in den Mittelpunkt; letzteres betont darüber hinaus auch noch die Partizipations- und Integrations- / Deliberationsfunktion.

acceptance« (MITTAG/WESSELS 2003: 416). Dies scheint im Lichte der jüngsten Ablehnung des französischen und niederländischen Verfassungsreferendums noch positiv formuliert. Da dieses ›Nein‹ nicht durch klare politische Alternativen gestützt wurde, drückt sich in der Ablehnung »die denkbar stärkste Missbilligung der politischen und medialen Eliten aus: ein Denkmal ihrer Unfähigkeit, die Wünsche und Unzufriedenheiten der Menschen zu artikulieren und in eine politische Vision zu übersetzen« (ZIZEK 2005: 50). Ähnlich lässt sich auch die rückläufige Beteiligung bei Europawahlen interpretieren. Der sinkende permissive Konsens macht den Blick frei für die gewaltigen Unterschiede, die zwischen den Europa-Einstellungen der Elite und denen der Bevölkerung in fast allen europäischen Staaten zu finden sind (MITTAG/WESSELS 2003: 418).

Was bedeutet dies für europäisches Regieren? Ähnlich wie im Nationalstaat muss – zumindest phasenweise<sup>3</sup> – um die Zustimmung der Bevölkerung auch für europäische Vorhaben gerungen werden. Ist dies der Fall, reicht es nicht mehr aus, die parlamentarisch-administrative Entscheidungsarena alleine ins Blickfeld zu rücken. Eine zweite Politikarena entsteht, die öffentliche Arena, in der um Aufmerksamkeit und Zustimmung gerungen wird (KRIESI 2001: 7). Sie stellt eine Ressource im Politikprozess dar. Wer die Öffentlichkeit beeinflussen kann, der verbessert seine Position im Entscheidungskampf: »doing badly in mass media discourse creates vulnerability in pursuing policy interest« (FERREE/GAMSON et al. 2002: 15).<sup>4</sup> Auf diese Arena verweist auch Meyer (MEYER 2002: 129), wenn er schreibt, dass die Entscheidungsträger realisiert haben, dass die europapolitische Berichterstattung nicht nur die Wahrnehmung in der Heimatöffentlichkeit positiv oder negativ beeinflusst, sondern auch Wirkung auf den Verhandlungserfolg in EU-Gremien hat.

Aus dieser policy-analytischen Perspektive ist Öffentlichkeit ein zweischneidiges Schwert. Europäisches Regieren hinter den verschlossenen Türen hervorzuholen, birgt die Gefahr, dass eingespielte Verfahren der Entscheidungsfindung untergraben werden und dadurch Kompromisse kaum noch zu finden sind (KAASE 1998: 49; KRIESI 2001: 18). Für die Kompromissfindungsmaschine Europäische Union fordert deshalb zum Beispiel Majone (MAJONE 1998), die Mitsprache und die Rechenschaftser-

3 Hochphasen sind Referenden: hier hat der Bürger die Möglichkeit, seinen Willen kundzutun.

4 Es sei jedoch davor gewarnt, Erfolg in der Öffentlichkeit eins zu eins auf Erfolg in der parlamentarisch-administrativen Entscheidungsarena zu übertragen (FERREE/GAMSON et al. 2002: 14).

wartungen gegenüber der Kommission gar zu verringern, um dadurch effizientes Regieren zu erlauben. Auch Moravcsik (MORAVCSIK 1993) weist darauf hin, dass die Uneindeutigkeit bezüglich demokratischer Prinzipien in der EU zu deren Effizienz beiträgt – und damit, so sei ergänzt, ihre Output-Legitimation erhöht. Für gutes Regieren ist also auch Intransparenz nötig (MEYER 2002: 84; NEIDHARDT 2004: 7). Nur dann kann Verhandlungsdemokratie sich entfalten, Vertrauen entstehen und fachliche Überlegung reifen. Wird europäische Politik hinter den verschlossenen Türen hervorgeholt und der öffentlichen Arena ausgesetzt, so wird sie unberechenbar, wie man jüngst an der französischen und niederländischen Ablehnung des Verfassungsentwurfs sehen konnte. Eine starke öffentliche Arena zur europäischen Politik könnte dazu beitragen, den Integrationsprozess zu verlangsamen, wenn nicht gar zu stoppen.

Möchte man jedoch die Europäische Union zu mehr als einer Freihandelszone machen, dann stellt europäische Öffentlichkeit ein Instrumentarium dafür dar. So verweist Héritier (HÉRITIER 1995: 208) darauf, dass nationale Problemlösungstraditionen sich gegenüber einer europäischen Angleichung als relativ widerstandsfähig erweisen, da eben jene besagte europäische Perspektive und Öffentlichkeit fehle. Bisher können primär solche Probleme in der Union gelöst werden, bei denen gemeinsame Interessen verfolgt werden. Diejenigen Probleme jedoch, die Dissens erzeugen – wie es Umverteilungsfragen zwangsläufig mit sich bringen – sind kaum zu lösen (SCHARPF 1998: 241). Voraussetzung dafür wäre eine Kohäsion der Union, die nicht auf Konsens beruht – eine Form des Zusammenhalts also, die in Nationalstaaten schon längst vorherrschend geworden ist (GESER 2000: 472). Was europäische Öffentlichkeit mit dem Zusammenhalt der Europäischen Union zu tun hat, verweist auf das dritte Argument: die mögliche Wirkung öffentlicher Politikvermittlung auf die Einstellungen der Bürger. Hier trifft sich die normativ-demokratietheoretische Argumentation, die sich mit dem Legitimitätsanspruch beschäftigt, mit der policy-analytischen: Die Einstellungen der Bürger beeinflussen sowohl die Qualität der Demokratie als auch die Möglichkeiten europäischen Regierens. Die Vorstellungen der Bürger prägen einerseits die Policy-Optionen in der EU, andererseits ergänzen sie den normativen Legitimitätsanspruch um den subjektiven Legitimitätsglauben (zur Differenzierung vgl. NOHLEN 2002).

*Potenzielle Wirkung auf die Bevölkerung:* Gerade bei Objekten, die – wie die EU – relativ fern zur Lebenswelt von Individuen sind, stellt öffent-

liche, meist massenmedial vermittelte Information eine entscheidende Quelle für die Einstellungsbildung dar (ZUCKER 1978; ZALLER/FELDMAN 1992). Ausgehend von ihrer Transparenz- und Partizipationsfunktion, eröffnen Massenmedien ein Forum für Akteure, für sich selbst und ihre Sichtweisen zu werben und damit potenziell die Legitimitätsvorstellungen der Bürger zu prägen.<sup>5</sup> Habermas (HABERMAS 2001: 120) schreibt dazu: »In komplexen Gesellschaften entsteht demokratische Legitimation aus dem Zusammenspiel der institutionalisierten Beratungs- und Entscheidungsprozesse mit der informellen, über Massenmedien laufenden Meinungsbildung in den Arenen der öffentlichen Kommunikation.«

Wegen der Vielfalt innerhalb der europäischen Gemeinschaft kommt der Integrationsfunktion der Massenmedien besondere Bedeutung zu. Der identitäre Kitt, der die Europäische Union zusammenfügt, kann nicht wie im Nationalstaat auf eine gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Geschichte, starke gemeinsame Symbole und ein korrespondierendes Bewusstsein zurückgreifen. Aus diesem Grund wird ein Instrument zur Integration umso bedeutender: europäische Öffentlichkeit. Öffentlichkeit zeichnet ein Bild von Gemeinschaft – definiert, wer dazugehört und wer nicht (FUCHS/KLINGEMANN 2002: 21). Diese mediale Ein- und Ausgrenzung hat das Potenzial, die Wahrnehmung der Bürger zu beeinflussen. Gemeinschaft in diesem Sinne ist also eine ›vorgestellte‹ – eine Gemeinschaft von Unbekannten oder gar Fremden (FUCHS 2000: 218; ANDERSON 2003). Auf den Beitrag, den Kommunikation bei der Herstellung einer solchen Gemeinschaft leistet, verweist Eder (EDER 2001: 238): Identität ist nicht länger Vorbedingung für Politik, sondern wird von der Politik permanent durch Kommunikation hergestellt. Auch in einer historischen Analogie sieht Habermas (HABERMAS 2001: 102) die Massenmedien als einen zentralen Mechanismus, um Nationalbewusstsein und staatsbürgerliche Solidarität in den europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts herzustellen.<sup>6</sup>

5 Zaller (ZALLER/FELDMAN 1992: 611) weist darauf hin, dass das Prägen von Einstellungen nicht als Konversionserfahrung, sondern vielmehr als Persuasion durch Framing zu verstehen ist: »[...] attitude change within our framework must not be understood as an all-or-nothing shift in a ›true attitude‹, but as an adjustment in the mix of considerations relating to an issue.« Massenmedien tragen zu solchen Einstellungsveränderungen besonders bei, wenn – wie in der EU – andere Referenzgruppen und Informationsquellen schwächer ausgeprägt sind.

6 Auch Bourdieu (1990: 95) und Ronneberger (1991: 9) verweisen auf die Bedeutung von Öffentlichkeit und Kommunikation für die Integration und Herausbildung von Gruppenidentitäten.

Ob Öffentlichkeit tatsächlich zu einem solchen Gemeinschaftsbild beiträgt, ist eine empirische Frage. In jedem Fall geht es nicht darum, dass eine europäische Gemeinschaft die nationale Identität ersetzt (LEPSTIUS 1999: 208, 212). Es geht vielmehr um eine Vielfalt an Identitäten (vgl. dazu KRITZINGER 2001: 5ff.). Trüge Öffentlichkeit tatsächlich zu einem solchen europäischen Gemeinschaftsgefühl bei, dann wäre das wichtigste Hindernis auf dem Weg zu einer europäischen Demokratie ausgeräumt (SCHARPF 1999b: 672) und zudem Europa auf eine konsensunabhängige Basis gestellt, die neue Politikoptionen eröffnen würde. So weist zum Beispiel Knopf (KNOPF 2001: 24) darauf hin, dass eine verstärkte politische Integration nur dann möglich wird, wenn nationale Identitäten sich europäisieren.

Zu erforschen, ob und wann Öffentlichkeit sich europäisiert, lohnt in dreifacher Hinsicht. Die mediale Vermittlung europäischer Politik stellt einen *Mindeststandard* für die Schaffung demokratischer Strukturen in Europa dar. Darüber hinaus würde eine europäische Öffentlichkeit eingespielte *Politikprozesse* in der EU verändern: Integration würde nicht mehr nur durch Kompromisse der Elite hinter verschlossenen Türen vorangetrieben, sondern würde an die Vorstellungen der Bürger rückgebunden. Diese *Vorstellungen* der Bürger werden zumindest potenziell durch die mediale Darstellung europäischer Politik beeinflusst. Akteure können in den Medien für sich selbst und ihre Sichtweisen werben und damit möglicherweise die Legitimationsvorstellungen prägen. Darüber hinaus kann europäische Öffentlichkeit den Kitt für eine europäische Gemeinschaft liefern.