

# EXPOSÉ

## Doktoratsstudium „Zukunft der Demokratie in EU-ropa“

Netzwerk Politische Kommunikation

**Mag. Britta Breser**

Dienstadresse:

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik

Rotenhausgasse 6

1090 Wien

Privatadresse:

Münzgrabenstraße 24

8010 Graz

[britta.breser@oegfe.at](mailto:britta.breser@oegfe.at)

0650 2312 301

## **ARBEITSTITEL:**

Nationale Akteure aus Kommunikation und Journalismus als Vermittler transnationaler Demokratie und ihre Interessenkonstellationen im Vergleich

## **FORSCHUNGSFELDER:**

Politische Kommunikation und europäische Demokratieentwicklung → Theorie der europäischen Öffentlichkeit → EU-Kommunikation und Interessenpolitik auf nationaler Ebene

## **ZUSAMMENFASSUNG DES FORSCHUNGSVORHABENS:**

Im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens steht die vergleichende Betrachtung der Interessenkonstellationen nationaler Akteure aus den Bereichen EU-Kommunikation nationaler öffentlicher Einrichtungen und EU-Politik-Journalismus bei der Vermittlung transnationaler Demokratieinhalte am Fallbeispiel der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014.

## **KONTEXT:**

Die derzeitige Finanz- und Schuldenkrise wirft eine Infragestellung der Europäischen Union nicht nur in ökonomischer, sondern auch in demokratischer Hinsicht auf. Ein öffentlicher Diskurs über die demokratische Gestaltung von EU-Governance und über Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger auf EU-Ebene wurde entfacht. Eine Zunahme an (direkt-)demokratischen Elementen wird eingefordert.

Betrachtet man bereits existierende Instrumente demokratischen Regierens in der EU – egal ob repräsentative oder partizipative Formen – ist festzustellen, dass diese von einer überragenden Mehrheit der europäischen Bürger nicht genutzt werden. Die Zahl an Teilnehmern an transnationalen Demokratieprozessen in der EU zeigt ein niedriges Niveau: Die europaweite Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament lag im Jahr 2009 bei 43 Prozent.<sup>1</sup> Die Beteiligung der unorganisierten Zivilgesellschaft an frei zugänglichen Online-Konsultationen der Europäischen Kommission, einer Form von partizipativer Demokratie, machte selbst beim Einsatz von Multiple Choice Fragebögen weit unter 0,0001 Prozent der EU-Bevölkerung aus.<sup>2</sup>

Ein Erklärungsansatz: Empirische Arbeiten lassen erkennen, dass eine Mehrheit der Europäer das eigene Wissen über die Europäischen Institutionen, über ihre Funktionen und Partizipationsmöglichkeiten als gering oder sehr gering einstuft. Eine Eurobarometer-Studie vom August 2012 zeigt beispielsweise, dass 46 Prozent der Befragten der Meinung sind, wenig über die Funktionen der Europäischen Institutionen zu wissen. 28 Prozent geben an,

---

<sup>1</sup> Vgl. European Parliament: Turnout at the European elections (1979-2009), in: [www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdd9d4/Turnout-(1979-2009).html) (Stand: 08.12. 2012).

<sup>2</sup> Vgl. Hüller, Thorsten: Demokratie und Sozialregulierung in Europa, Die Online-Konsultationen der EU-Kommission, Campus Verlag 2010, 252.

keine Aussagen darüber machen zu können.<sup>3</sup> Enthaltungen zu Fragen, die den Themenbereich Demokratie und EU betreffen, sind üblicherweise hoch.<sup>4</sup>

Trotz zunehmender Professionalisierungsbemühungen sind die Europäischen Institutionen nicht in der Lage, ihre Informationsfunktion angesichts eines schwachen Potentials, Öffentlichkeit herzustellen, ausreichend zu erfüllen. „*Es fehlt an einer Vermittlungsinstanz zwischen Bürgern und EU-Institutionen*“<sup>5</sup>, lautet ein weitläufig verbreiteter Tenor im wissenschaftlichen Diskurs zur europäischen Öffentlichkeit und transnationaler Demokratieentwicklung auf EU-Ebene. In einer Eurobarometer-Umfrage vom September 2012 halten 39 Prozent der Befragten politische Akteure nationaler, regionaler und lokaler Institutionen *am geeignetsten*, um die EU zu erklären. 15 Prozent der Befragten votieren für Europaparlamentarier. Kommissionsbeamte erhalten elf Prozent an Zustimmung.<sup>6</sup>

### **INHALTLICHE AUSRICHTUNG UND EINGRENZUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN:**

Neben allgemeinen Standardwerken zu Theorien der Politischen Information und Kommunikation sowie zur Demokratie soll zugleich auf die Theorie des *Konstruktivismus* nach Wendt<sup>7</sup> zurückgegriffen werden. Demnach wird Handeln von Strukturen und sozialen Prozessen beeinflusst. In der Folge können sich Identitäten, Verhalten und Interessen der Akteure verändern. Dadurch werden Handlungsspielräume entweder gegenseitig ermöglicht oder begrenzt.

Sowohl nationale öffentliche Institutionen als auch Medien, die Vermittler deren Kommunikationsinhalte, werden von je spezifischen Interessen geleitet. Ihre Handlungsspielräume sind davon abhängig, wie andere Akteure handeln. Die *Theorie strategischen Handelns*<sup>8</sup> knüpft daran an: Das Handeln unterschiedlicher Akteure setzt sich aus einer Kombination von Interessen zusammen. Koordinations-, Kooperations- und Ungleichheitsprobleme sind Teil ihrer Interaktionen.

Hinsichtlich einer Schwerpunktsetzung der Arbeit werden daher drei verschiedene Ebenen in den Blick genommen:

---

<sup>3</sup> Vgl. European Parliament: Eurobarometer (EB/EP 77.4). Two years to go to the 2014 European elections, [www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election\\_2012/eb77\\_4\\_ee2014\\_synthese\\_analytique\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election_2012/eb77_4_ee2014_synthese_analytique_en.pdf), 35 (Stand: 08.12.2012).

<sup>4</sup> Vgl. Schmidt, Paul/Breser, Britta: The European Citizens' Initiative: A Channel for Young Europeans? The Importance of the European Citizens' Initiative as an Instrument of Codetermination at the EU level in the Opinion of Austrian Pupils and Apprentices, in: *Schriften zur Rechtspolitik*, 35 (2012), 180.

<sup>5</sup> Brüggemann, Michael: Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, VS-Verlag 2008, 252.

<sup>6</sup> Vgl. European Commission: Flash Eurobarometer 356. Public opinion in the European Union Regions, Vol A, 15.09.2012, 60-69.

<sup>7</sup> Vgl. Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press 1999.

<sup>8</sup> Vgl. Wehrich, Margit/Dunkel, Wolfgang: Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen. Ein handlungstheoretischer Zugang, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 55 (2003), 758-781.

## **A) Systemische Ebene: Akteure im strukturellen Kontext**

EU-Kommunikation passiert in einem ausdifferenzierten Gebilde im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems und ist wiederum eng mit den mitgliedstaatlichen Institutionen verflochten.<sup>9</sup>

Regierungen, Parlamente und öffentliche Interessenvertretungen der EU-Mitgliedsländer haben mitunter EU-Abteilungen in ihre Betriebssysteme inkorporiert. Darunter sind im Lauf der Zeit auch eigene EU-Kommunikationsabteilungen auf nationaler Ebene entstanden – mit erheblichen quantitativen und qualitativen Unterschieden hinsichtlich der Ausstattung ihrer Ressourcen sowie ihrer Zielbeschreibungen und ihres inhaltlichen Tätigkeitsspektrums.

Ausgehend von der Annahme Dahlgrens *„actors who want to accomplish things requiring public visibility will always turn to the media“*<sup>10</sup> ist anzunehmen, dass Kommunikationsarbeit nationaler Institutionen zu EU-Themen im Zusammenspiel mit Akteuren nationaler Medien erfolgt. Diese befinden sich wiederum in einem System, das sich hinsichtlich Aufgabendefinitionen und Zielvorgaben möglicherweise von denen der institutionellen Akteure unterscheidet, was wiederum Interessenkonflikte zur Folge haben kann.

Um die Kommunikationsarbeit nationaler Institutionen zu evaluieren, lohnt es sich also, auch die Berufsgruppe der Journalisten mit einzubeziehen und beide Akteure in ihren strukturellen Kontexten zu analysieren.

## **B) Normative Ebene: Handlungsorientierungen**

Politische Information dient als konstituierender Faktor im demokratischen Prozess. Es besteht ein Abhängigkeitsverhältnis der Bürger zu den Vermittlern politischer Information. Auch wenn das Ausmaß der Folgewirkungen von Massenmedien umstritten ist – unterschiedliche Studien zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen medialer Berichterstattung, politischem Wissen und politischem Verhalten: *„Media is positively associated with a wide range of indicators of political knowledge, trust and mobilization.“*<sup>11</sup>

Zwar existiert kein wissenschaftlicher Konsens darüber, wie wirksame Informationsvermittlung aus normativer Sicht aussehen soll, aber es gibt einige interessante Modelle aus dem Bereich des politischen Lernens und Konzepte zu praktischem politischem Wissen. Aus ihnen lassen sich normative Handlungsorientierungen für Medien herauslesen: Hervorzuheben ist diesbezüglich Norris, die ein Konzept zu praktischem politischem Wissen<sup>12</sup> vorlegt oder Schudson, der von einem *monitorial citizenship*<sup>13</sup> spricht. Delli Carpini and

---

<sup>9</sup> Vgl. Green Cawles, Maria (Hg.): Transforming Europe. Europeanization and domestic change, Cornell University Press 2001.

<sup>10</sup> Dahlgren, Peter: Media and political engagement. Citizens, communication and democracy, Cambridge University Press 2009, 35.

<sup>11</sup> Norris, Pippa: A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies, Cambridge University Press 2000, 17.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., 213-228.

<sup>13</sup> Vgl. Schudson, Michael: The Good citizen. A History of American Civic Life, The Free Press New York 1998.

Keeter wiederum haben das *O-M-A framework*<sup>14</sup> entwickelt, das Medien die Aufgabe zuschreibt, *opportunities, motivations and abilities* für politisches Handeln zu vermitteln.

Diese Konzepte zu politischem Wissen und Lernen implizieren die Frage des dahinter liegenden normativen Anspruchs der Akteure politischer Kommunikation, deren Eigendefinitionen hinsichtlich eines als wünschenswert definierten Zustands möglicherweise differieren: Von welchen normativen Ansprüchen gehen sie aus? Überschneiden sich diese oder ergeben sich Interessenskonflikte?

Das konkrete Interessenhandeln der Akteure in Abhängigkeit von strukturellen Faktoren (siehe Punkt A) steht zugleich in Zusammenhang mit ihren normativen Interessen. Handlungen werden auch durch bestimmte Normen angetrieben, die es herauszufiltern gilt. Normative Handlungsorientierungen beinhalten Werte kultureller Systeme. Interessenkonstellationen werden durch jeweilige Kombinationen von Handlungszielen geformt. Eine Analyse der Zielvorstellungen für die eigene Kommunikationsarbeit soll Aufschluss geben über normative Konzepte, die hinter dem Interessenhandeln der Akteure stecken.

### **C) Prozedurale Ebene: Individuelles oder kollektives Handeln**

Interaktionen zwischen Akteuren der politischen Kommunikation und Journalisten spielen eine wichtige Rolle für die öffentliche Darstellung der Vermittlung von politischen Inhalten.

Studien, welche die Beziehungen zwischen Journalismus und Öffentlichkeitsarbeit erforschen, bringen ambivalente Ergebnisse zutage. Einige sprechen von beträchtlichen Determinierungsleistungen der Öffentlichkeitsarbeit,<sup>15</sup> andere wiederum von hohen journalistischen Eigenleistungen.<sup>16</sup> Die produzierten Ergebnisse lassen sich in vier verschiedene Kategorien einteilen:

1. Hypothese der Determination durch PR
2. Medien im Vorteil
3. Modell der Interdependenz/Intereffikation
4. Symbiose

Existieren Verflechtungen und verschwimmen klare Differenzierungen der Arbeitsaufteilung beider Akteure? Gibt es einen Austausch an Informationsdienstleistungen und Produkten? Wo können Abhängigkeiten und Beeinflussungen festgestellt werden? Können bisherige Theorien über das Verhältnis zwischen Journalismus und PR auch auf die Vermittlung von EU-Inhalten angewendet werden?

---

<sup>14</sup> Vgl. Delli Carpini, Michael X./ Keeter, Scott: What Americans Know about Politics and Why it Matters, Yale University Press 1996.

<sup>15</sup> Vgl. u.a. Baerns, Barbara: Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus. Zum Einfluss im Mediensystem, Verlag Wissenschaft und Politik 1985.

<sup>16</sup> Vgl. u.a. Saffarnia, Pierre: Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus: Determinieren Public Relations den tagesaktuellen Journalismus? Universität Wien 1993.

Heterogene, teils jedoch auch durch übereinstimmende Interessen geprägte Interessenkonstellationen im strukturellen Kontext werden als zentrales Prinzip für das Handeln der Journalisten sowie der Akteure institutioneller Kommunikation in diesem Interaktionsprozess verstanden. Die Interaktionen können individuelles Anpassungsverhalten oder klare Abgrenzung, etwa in Form von Gatekeeper-Prozessen, zur Folge haben.

Mit dem Konzept der *politischen Kultur der Austauschbeziehungen*<sup>17</sup> existiert ein Ansatz aus der Betriebspolitik, der sich für eine Übertragung auf die Interaktionen zwischen Journalisten und Akteuren institutioneller Kommunikation geeignet zeigt. Die Typologie der Interaktionsmuster soll Grundlage sein für die Darstellung von Interaktionsprozessen zwischen Kooperation, Konflikt, Anpassung, Beeinflussung und Abgrenzung.

### **FALLAUSWAHL UND METHODIK:**

Als konkretes Fallbeispiel soll die politische Kommunikation und journalistische Berichterstattung auf nationaler Ebene über die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2014 herangezogen werden. Zum einen bietet sich das Thema aufgrund seiner Aktualität sowie aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung des Dissertationskollegs an. Die Arbeit fokussiert somit auf zweifache Art das Thema „Demokratie“. Es ist außerdem davon auszugehen, dass der Wahlkampf europaweit auf der Agenda nationaler Institutionen und Medien stehen wird, was einen Vergleich ermöglicht.

► deskriptive Analyse: Akteure, Systeme und ihre normativen Zielvorgaben

► Textanalyse: systematische Inhaltsanalyse von Kommunikationsprodukten nach thematischen Kriterien im Kontext von Demokratie auf EU-Ebene, zusammenhängend mit den Europaparlamentswahlen

Diesbezüglich wird eine sinnvolle Auswahl von Pressemitteilungen nationaler Institutionen (z.B. Parlament, Ministerien, Interessenvertretungen) bzw. von journalistischen Beiträgen ausgewählter nationaler Medien angestrebt. Eine genaue Festlegung erfolgt nach Definition der Länderauswahl, da ein länderübergreifender Vergleich möglich gemacht werden soll. Aus zeitlicher Sicht werden zwei Untersuchungsphasen anvisiert: eine vor der Wahl zum Europaparlament, die andere nach der Wahl.

► empirisch-quantitative Analyse: schriftliche Umfrage unter nationalen Journalisten und Akteuren im Bereich nationaler institutioneller EU-Kommunikation auf Basis einer Online-Befragung

---

<sup>17</sup> Vgl. Bosch, Aida et al.: Betriebliches Interessenhandeln: Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der westdeutschen Industrie, Leske + Budrich 1999.

► vergleichende Auswertung: zwischen Journalisten und Akteuren institutioneller Kommunikation, ihren Kommunikationsprodukten sowie zwischen EU-Mitgliedsländern (eine sinnvolle Auswahl nach systematisch-analytischen und numerischen Gesichtspunkten).

### **ZIELSETZUNG:**

Diese Dissertation soll einen Beitrag leisten zur Darstellung der Kommunikationsarbeiten und Interessenkonstellationen von Journalisten und Akteuren nationaler Institutionen bei der Vermittlung von Themen zur Europäischen Union am Beispiel der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014.

Sie will Aufschluss darüber geben, welche Interessen normativer, struktureller und sozialer Herkunft auf Kommunikationsprodukte zu EU-Themen auf nationaler Ebene wirken. Der soziale Interaktionsprozess („Kultur der Austauschbeziehungen“) zwischen den Akteuren und sein Einfluss auf Interessenkonstellationen sowie die Vermittlung politischer Inhalte soll abgebildet werden. Es gilt zu fragen, ob die Interaktionen zwischen Journalisten und Akteuren nationaler Institutionen markante Eigenschaften abseits von bisherigen Theorien über das Verhältnis zwischen Journalismus und PR innehaben.

Durch empirisch-analytische Ansätze sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Interessen sowie mögliche gegenseitige Verflechtungen, Abhängigkeiten und Beeinflussungen der Akteure im Kommunikationsprozess herausgearbeitet werden. Die Erklärung von Handlungsmustern soll Auskunft geben über Determinanten kommunikativen Handelns, die entweder eine Verwirklichung von Handlungsspielräumen oder eingeschränkte Handlungschancen bewirken.

So kann ein wissenschaftlicher Beitrag geleistet werden, welcher dem Potential nationaler Kommunikationsaktivitäten zu EU-Themen und deren Einflüssen auf die transnationale Demokratiebildung auf die Spur geht. Darüber hinaus sollen vergleichende Analysen auch möglicherweise spezifische Eigenschaften einzelner Länder herausarbeiten.