

## Transparenz und massenmediale Öffentlichkeit als Voraussetzung demokratischer Legitimation: Informationsquellen und ihre Zugänglichkeit aus der Sicht von EU-Korrespondenten

Offerhaus, Anke

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Offerhaus, A. (2008). Transparenz und massenmediale Öffentlichkeit als Voraussetzung demokratischer Legitimation: Informationsquellen und ihre Zugänglichkeit aus der Sicht von EU-Korrespondenten. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Teilbd. 1 u. 2* (S. 4052-4065). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-155164>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

# Transparenz und massenmediale Öffentlichkeit als Voraussetzung demokratischer Legitimation – Informationsquellen und ihre Zugänglichkeit aus der Sicht von EU-Korrespondenten

*Anke Offerhaus*

Demokratie und Massenmedien stellen in den gegenwärtigen europäischen Gesellschaften ein wichtiges Interaktionsfeld dar. Die Legitimation nationalstaatlicher demokratischer Systeme speist sich vor allem aus der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den regelmäßig stattfindenden Wahlen und ihrer Unterstützung des politischen Systems. Zur politischen Meinungsbildung benötigen sie die Möglichkeit eines regelmäßigen Zugangs zu Informationen über das politische Geschehen. An dieser Stelle treten Journalisten als Vermittler von Information und damit auch als entscheidende Gatekeeper in den Prozess der politischen Kommunikation ein. Ihnen obliegt die Recherche, Selektion und Veröffentlichung relevanter politischer Informationen, für das sie ein professionelles Arbeitsfeld entwickelt haben.

Verschiedenste Akteure diagnostizieren seit geraumer Zeit eine kommunikative Krisensituation der Europäischen Union (EU). Diese zeigte sich zuletzt an der Diskussion um die Ursachen der gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden. Die erhobenen Vorwürfe sind vielfältig: Die EU werde gerade über die Medien dominant innenpolitisch gedeutet. Ihre Arbeit sei nach wie vor schwer kommunizierbar, da der Bezug zum Alltag der Bürgerinnen und Bürger nicht erkennbar sei. Schließlich sei es auch heute noch kaum möglich, politische Zuständigkeiten innerhalb der EU auszumachen. Wie aber ist es tatsächlich um die Transparenz und Öffentlichkeitsorientierung der EU bestellt? Wie gestaltet sich der Informationszugang zu den EU-Institutionen und wie hat er sich im Laufe der zunehmenden politischen Integration entwickelt?

Das Ziel des Beitrags ist es, das professionelle Arbeitsfeld der EU-Korrespondenten in Brüssel unter der Prämisse von Transparenz und Öffentlichkeit als legitimatorischer Grundlage der EU zu skizzieren. Dazu wird zunächst aus politikwissenschaftlicher Sicht ein theoretischer Bezugsrahmen mit verschiedenen Legitimationsquellen demokratischer Systeme hergestellt und der Begriff der Transparenz spezifiziert. Innerhalb dieses Rahmens wird auf der Grundlage von Experteninterviews mit deutschen EU-Korrespondenten deren Einschätzung der Transparenz der EU analysiert.

## 1. Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union

Aufgrund der zunehmenden Europäisierungs- und Integrationsentwicklungen, die mit starken Macht- und Einflussverschiebungen an das supranationale politische System der Europäischen Union verbunden sind, stellt sich die Frage nach ihrer Legitimation (Zürn 1998). Unter Legitimation wird in der normativ-philosophischen Tradition<sup>1</sup> »(...) die Anerkennung begründeter Rechtmäßigkeit von Institutionen, Verfahrensweisen, durch sie bestellte Entscheidungsträger und deren Handlungen, das heißt, die Anerkennung von politischen Institutionen und Handlungen in ihrem sozialen Geltungsanspruch als rechtens« (Steffani 1979: 113) verstanden. Zieht man als Indikatoren für Anerkennung der EU durch die europäischen Bürger und Bürgerinnen die Eurobarometerergebnisse zur Entwicklung der Zustimmung zur EU oder die Wahlbeteiligung bei Europaparlamentswahlen heran, wird ein Legitimationsdefizit deutlich.

Es ist daher umstritten, ob trotz weitläufiger funktionaler Integration das politische System der EU weitere, bislang nationalstaatlich regulierte Gesellschaftsbereiche überhaupt steuern darf, solange die demokratische Machtausübung nicht unmittelbar an den Willen des europäischen Volkes gekoppelt ist. Bisher wurde die mit dem wirtschaftlichen Einigungsprozess einhergehende Output-Legitimation der EU als ausreichend angesehen. Dem gegenüber steht die Input-Legitimation, die die Herrschaft durch das Volk betont (Scharpf 1999: 16). Marcus Höreth verweist über diese klassische Unterscheidung hinaus auf eine dritte Dimension der Legitimation, nämlich die Identitätsdimension der Legitimation (1999: 87f.). Die drei Legitimationsquellen der EU stehen nicht unverbunden nebeneinander, sondern unter Umständen sogar in einem Konfliktverhältnis zueinander. Höreth geht in seiner Arbeit von einem Legitimationstrilemma der EU aus und verweist darauf, dass Reformoptionen, die sich an einem der idealtypischen Legitimationsmuster orientieren, negative Folgen für die Legitimationsleistungen der anderen Ebenen haben können (Höreth 1999: 98).<sup>2</sup>

Nicht oder nur am Rande der politikwissenschaftlichen Diskussion steht der für alle drei Dimensionen wichtige Aspekt der Transparenz und Öffentlichkeit als Voraussetzung demokratischer Legitimation. Demokratie stellt erstens ein Muster politischer Organisation dar, das hochgradig auf seine kommunikative Vermittlung angewiesen ist. In modernen, repräsentativen Demokratien sind gewählte Eliten gegenüber dem Volk verantwortlich, das heißt, sie müssen letztlich ihr Handeln

1 Höreth (1999: 76f.) unterscheidet zwei ideengeschichtliche Stränge der politikwissenschaftlichen Debatte um Legitimität: zum einen die auf Max Weber zurückgehende empirisch-soziologische und zum anderen die mit Jürgen Habermas verbundene normativ-philosophische Perspektive.

2 Versucht man zum Beispiel die Input-Legitimation auf der Basis von Regieren durch Konsens zu steigern, kann dies bei divergierenden Interessen die Output-Legitimation verringern.

öffentlich rechtfertigen. Zum zweiten basiert sie auf der freien Diskussion des Volkes über das Handeln dieser Eliten, die in Zustimmung, aber auch in Ablehnung münden kann. Schließlich stützt sich eine Demokratie zum dritten auf der Beachtung der öffentlich artikulierten Meinungen, was in geographisch größeren Gebilden nur durch massenmediale Öffentlichkeit gewährleistet werden kann. So bilden Massenmedien als Öffentlichkeit herstellendes Forum die Voraussetzung dafür, dass das Volk seine Souveränität wahrnehmen kann (Beierwaltes 2000: 13; Gerhards/Neidhardt 1990).

Schlägt man zur ersten Annäherung die Definition von Transparenz in der Brockhaus-Enzyklopädie nach, findet man äquivalente Begriffe wie »Durchsichtigkeit«, »Deutlichkeit«, »Verstehbarkeit«. Auf politische Systeme, Institutionen und Entscheidungsprozesse übertragen handelt es sich also um gewisse Eigenschaften, die wie folgt näher spezifiziert werden können:

»Ein transparenter Vorgang (...)«, definiert Bröhmer in einer juristischen Abhandlung über die Transparenz als Verfassungsprinzip, »(...) ist also ein offener Vorgang, ein Vorgang, der nicht versteckt vonstatten geht, sondern für den Beobachter durchschaubar und nachvollziehbar ist.« (Bröhmer 2004: 18)

Es geht also um das Verhältnis offene versus verdeckte Vorgänge. Nach diesem Kriterium müssten transparente politische Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene für die Bürger und Bürgerinnen unmittelbar beobachtbar sein.

»Es geht bei dem Begriff der Transparenz mithin um Informationen, genauer, um das Mehr an Informationen, welches bezüglich eines transparenten Vorgangs im Vergleich zu einem weniger transparenten Vorgang einem Beobachter zur Verfügung steht.« (ebd.)

Ein weiteres Kriterium ist das Verhältnis von mehr oder weniger Information. Je mehr Informationen zugänglich sind, desto transparenter ist das politische System. Schließlich verweist Bröhmer auf ein drittes Kriterium von Transparenz:

»Ein Vorgang wird jedoch nicht immer dadurch transparenter, dass man die dem Betrachter für die Beurteilung zur Verfügung stehende Informationen erhöht. Oft ist es gerade die Komplexität von Vorgängen und Abläufen, die das Verstehen und die Nachvollziehbarkeit staatlicher Entscheidungen erschweren. Transparenz erfordert daher nicht nur die Erhöhung einer abstrakten Informationsmenge, sondern auch die Strukturierung der Information, das heißt deren Aufbereitung in einer Art und Weise, die sie für die Bürger auch tatsächlich nutzbar und fruchtbar macht. (...) In diesem Sinne ist Transparenz nicht nur eine Frage der quantitativen Informationsmenge, sofern auch der Qualität der zugänglichen Informationen.« (Bröhmer 2004: 18f.)

Hier geht es um die Verständlichkeit der Information aus der Sicht der Bürger und Bürgerinnen. Ein politisches System ist umso transparenter, je verständlicher die unmittelbar aus dem politischen Prozess hervorgehende Information und/oder ihre Aufbereitung sind.

Transparenz und Öffentlichkeit als Voraussetzung demokratischer Legitimation zielt also einerseits auf die Durchschaubarkeit der politischen Prozesse, die daran geknüpfte Informationsmenge und Informationsqualität und ist andererseits durch die Notwendigkeit ihrer Vermittlung an die Ausbildung einer massenmedialen Öffentlichkeit gebunden.<sup>3</sup> Da die Dimensionen von Transparenz jeweils nur relativ (ein mehr oder weniger) bestimmt werden können und sich daraus kein begründetes Kriterium eines ausreichenden Transparenzgrades ableiten lässt, kann die Frage, wie die Transparenz der EU einzuschätzen ist, nur im Vergleich beantwortet werden. So zielt die Auswertung einerseits auf einen Vergleich der EU-Institutionen und andererseits auf einen Zeitvergleich, das heißt auf die Beantwortung der Frage, ob sich mit zunehmendem Einfluss der EU auf die Mitgliedstaaten auch eine zunehmende Transparenz feststellen lässt.

## 2. Die Transparenz der Europäischen Union aus der Sicht der EU-Korrespondenten

### 2.1 Zur Methode

Zur Untersuchung der Transparenz der EU wurden Experteninterviews mit deutschen EU-Korrespondenten geführt. Das Experteninterview ist eine spezifische Form des Leitfadengesprächs, das zwar wie alle nicht-standardisierten Interviews offen geführt wird, in dem aber im Unterschied zu narrativen Interviews in allen Gesprächen sämtliche vorgesehenen Themenkomplexe angesprochen werden (vgl. Gläser/Laudel 2004: 39f.). Als Experte gilt derjenige, der in seiner Eigenschaft als Repräsentant eines organisatorischen oder institutionellen Zusammenhangs Aussagen über dieses bestimmte Handlungsfeld treffen kann. Der Forscher definiert eine Person (oder Personengruppe) je nach Fragestellung und Funktion, mit der die Person die Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe und einen privilegierten Zugang zu den entsprechenden Informationen trägt, zum Experten (Meuser/Nagel 2002: 73). Journalisten sind als *gatekeeper* zum Publikum die erste Instanz, die mit dem Problem der Transparenz konfrontiert ist, da sie qua ihres Berufs mit dem Ziel, politische Nachrichten massenmedial zu veröffentlichen, politische Entscheidungsprozesse dauerhaft beobachten, auswählen und einordnen müssen. In den letzten fünfzehn Jahren erfuhr die europapolitische Berichterstattung eine deutliche

---

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um die Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit zu sehen. Zu den theoretischen Ansätzen vgl. Gerhards (2002) und zu einigen Ergebnissen der mittlerweile zahlreichen Inhaltsanalysen vgl. die Metaanalyse von Machill (2005).

Aufwertung, die sich in einem starken Anstieg der nach dem Vertragsschluss von Maastricht in Brüssel akkreditierten Journalisten bemerkbar macht. Darüber hinaus zeigt die personelle Aufstockung von schon existierenden Korrespondentenbüros großer Zeitungen und Sender und vor allem der Zulauf an freien Journalisten, dass EU-Nachrichten einen zunehmenden Marktwert entwickelt haben.

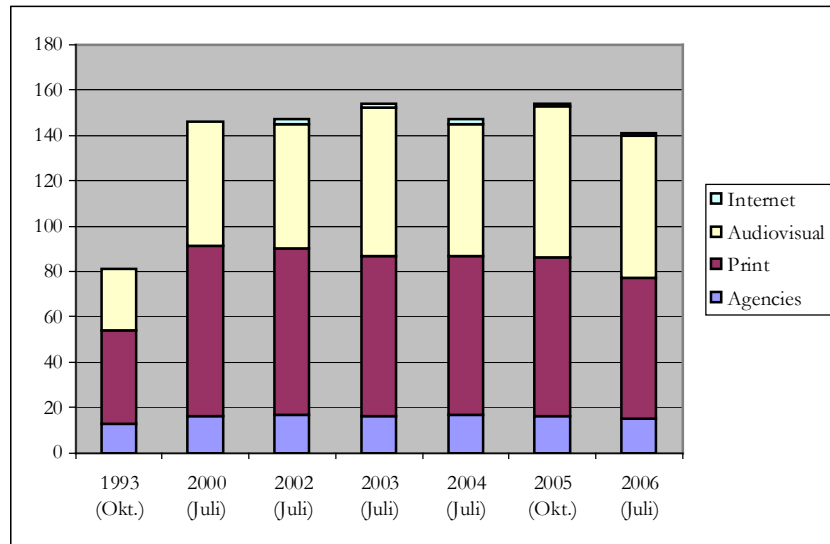


Abbildung 1: Anzahl und Zusammensetzung der in Brüssel akkreditierten deutschen EU-Korrespondenten<sup>4</sup>

Die 17 interviewten Korrespondenten (vier Frauen und dreizehn Männer) arbeiten für unterschiedliche Medien: fünf Journalisten aus Nachrichtenagenturen, sieben Pressejournalisten, ein Hörfunk- und drei Fernsehjournalisten sowie eine freie Journalistin, die sowohl die Presse wie den Hörfunk mit Beiträgen bedient. Gegenstand der Leitfadeninterviews bildeten unter anderem die Informationsquellen der Journalisten, die Qualität des Zugangs und deren Veränderungen während ihrer Arbeitsdauer in Brüssel.<sup>5</sup> Aus den Antworten wurde rekonstruiert, was Transparenz

<sup>4</sup> Commission européenne (1993, 2000, 2002–2006): Journalists accrédités auprès de la Commission européenne, du Conseil de Ministres et du Parlement européen à Bruxelles: Annuaire. Handbücher für den Gebrauch des Sprecherdienstes der Kommission (unveröffentlicht).

<sup>5</sup> Erhebungszeitraum: Oktober 2005 bis März 2006. Es handelt sich hierbei um eine Teilauswertung aus einem Leitfragebogen zur Professionalisierung der EU-Journalisten, den die Autorin für ihre Dissertation entwickelt hat.

aus der Sicht der Journalisten in ihrem Arbeitsalltag journalistischer Recherche heißt und wie sie diese bewerten.

## 2.2 Informationsquellen und Transparenzeinschätzungen der Korrespondenten

Die Korrespondenten nannten als Informationsquelle in erster Linie den direkten Kontakt zu politischen Akteuren oder ihren jeweiligen Pressesprechern. Neben der Teilnahme an offiziellen Sitzungen und politischen Veranstaltungen dienen Gespräche mit und Auskünfte von EU-Parlamentariern, EU-Kommissaren oder nationalen Regierungsvertretern als wichtigste Informationsquelle, die in Form von Zitaten oder Hintergrundinformation in die Medienberichterstattung eingehen. Hinzu kommen Auskünfte von EU-Beamten, die in der Regel als unspezifische anonymisierte Informationsquelle gekennzeichnet werden, »aus EU-Kreisen ist zu hören, dass (...)« oder Regierungsbeauftragten der jeweiligen Länder, den Diplomaten oder Diplomatenkreisen. EU-Beamte der Kommission gelten als Topquelle, da sie als Sachbearbeiter in den jeweils relevanten Feldern am besten informiert sind. Da EU-Beamte einer Schweigepflicht gegenüber den Medien unterliegen, geben sie – wenn überhaupt – Informationen nur informell an Korrespondenten weiter. Neben dem bilateralen Gespräch sind aufgrund der entscheidenden Bedeutung des unmittelbaren Kontakts zu politischen Akteuren auch jegliche von ihnen organisierte Veranstaltungen, wie zum Beispiel Pressekonferenzen, offizielle und informelle Briefings, Hintergrundgespräche, zentrale Informationsquellen für Journalisten. Bei diesen Veranstaltungen besteht die Möglichkeit, nachzufragen, O(riginal)-Töne sowie entsprechende Zitate einzuholen sowie weitere persönliche Kontakte zu knüpfen.

In zweiter Linie werden schriftliche Quellen genannt. Da die Politik in Brüssel in hohem Maße von Verwaltungshandeln geprägt ist, sind die Korrespondenten mit einer Fülle von Textmaterial in Form von externen und im journalistischen Glücksfall manchmal auch internen EU-Dokumenten konfrontiert. Zu den externen Dokumenten gehören zum Beispiel Dokumente zu Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, Gesetzesinitiativen der Kommission, also Legislativvorschlägen für Rechtsvorschriften, Parlamentarische Anfragen, Mitteilungen, Berichte, Grün- und Weißbücher etc.<sup>6</sup> Ferner enthalten *fact-sheets* zum Stand von Gesetzgebungsverfahren Zusammenfassungen und bibliographische Angaben zu den aktuell geltenden Maßnahmen und Stand der Legislativverfahren. Die klassische Form der Pressemitteilung beinhaltet ebenfalls Erläuterungen zu EU-Dokumenten, Vor- oder Nachbereitungen politischer Entscheidungen sowie Ankündigung politischer Veranstaltungen

---

6 Zu diesen und weiteren Dokumententypen, vgl. [http://europa.eu/documents/comm/index\\_de.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_de.htm) (19. Juni 2007).

und Ereignisse. Die Dokumente ebenso wie die Pressemitteilungen liegen bei entsprechenden Veranstaltungen aus, werden per E-Mail an die Journalisten verschickt oder können über diverse Datenbanken<sup>7</sup> auf den Internetseiten der Europäischen Union recherchiert werden. Je wichtiger und kontroverser ein Thema ist und je ausführlicher und intensiver sie es bearbeiten, desto mehr Quellen ziehen die Korrespondenten nach eigener Einschätzung im Normalfall heran. Ist das Thema eher banal oder sehr technisch und komplex, umso eher verlassen sie sich auf Pressemitteilungen.

Die Korrespondenten beziehen sich also zumeist persönlich erschlossene oder schriftliche Informationsquellen als »politische Primärinformation«, oder speziell für sie oder andere Öffentlichkeiten institutionell aufbereitete »Sekundärinformation« bzw. Öffentlichkeitsarbeit. Sind Informationen also direkt zugänglich? Sind sie für die Berichterstattung in ausreichendem Maß vorhanden? Sind sie verständlich? Die Bewertung der Korrespondenten fiel für die einzelnen EU-Institutionen sehr unterschiedlich aus:

### 2.3. Beurteilung der Transparenz der EU-Institutionen

#### 2.3.1 Europäische Kommission

Die Presseabteilung der *Europäischen Kommission* ist der erste Anlaufpunkt für die EU-Korrespondenten. Hier erhalten sie die für sämtliche EU-Institutionen gültige (Dauer-)Akkreditierung.<sup>8</sup> Darüber hinaus war und ist sie *die* EU-Institution mit dem größten Angebot an pressebezogenen Aktivitäten. Vor allem das politische Gewicht der Institution macht sie für die Journalisten zum wichtigsten Akteur. Zentrales Ereignis im Arbeitsalltag der Brüsseler Korrespondenten ist das täglich stattfindende »Rendez-vous de midi«, die 12.00 Uhr-Pressekonferenz im Pressesaal des Berlaymont-Gebäudes der Kommission. Besonders mittwochs, nach dem Treffen der EU-Kommissare sowie freitags, aufgrund der Ankündigungen von Veranstaltungen, Abstimmungen, geplanten Entscheidungen für die kommende Woche, ist die Pressekonferenz gut besucht. Sie gibt unmittelbar Aufschluss darüber, woran die Kommission gerade arbeitet und was sie plant. Anschließend besteht die Möglichkeit, bei Kommissaren, Kommissionssprechern oder anwesenden Presse-Vertretern

---

<sup>7</sup> Vgl. zum Beispiel die Datenbank aller Pressemitteilungen der Europäischen Union <http://europa.eu/rapid/> oder Datenbank zu den Rechtsschriften der Europäischen Union <http://eur-lex.europa.eu/> (19. Juni 2007).

<sup>8</sup> Es gibt auch spezielle, ereignisbezogene Kurzakktreditierungen, wie zum Beispiel anlässlich von Gipfeltreffen. Hierfür ist die Pressestelle des Europäischen Rates zuständig. Hier sind Journalisten üblicherweise noch zahlreicher vertreten als die dauerhaft in Brüssel akkreditierten Journalisten.



aus anderen Institutionen öffentlich im Saal oder später unter vier Augen nachzufragen. Nach Ansicht der Journalisten ist dies einfacher als selbige Akteure telefonisch zu erreichen. Im Foyer liegen zahlreiche Dokumente, Pressemitteilungen und Hintergrundinformationen zu den jeweils aktuellen Kommissionsangelegenheiten aus. Ein Korrespondent einer Nachrichtenagentur meint:

»Bei der Kommission bemüht man sich traditionell um Offenheit, aber die Qualität ist sehr unterschiedlich. (...) Man versucht immer zu sagen, wir müssen mehr auf den Bürger zugehen, aber die EU-Kommission ist im Grunde eine in den fünfziger Jahren, sechziger Jahren nach französischem Vorbild organisierte Superverwaltung, die traditionell im Stillen und im Verborgenen agiert und die eigentlich auf so etwas in großem Stil überhaupt nicht vorbereitet ist. (...) Sie sind, was technische Sachen angeht, wenn es dann wirklich um Gesetzgebungsvorschläge geht, sind die eigentlich sehr transparent, transparenter als die Gesetzgebung in vielen Mitgliedsstaaten. Aber wenn es wirklich um die großen politischen Auseinandersetzungen geht, wie jetzt die Verfassungskrise, Budgetkrise, ist eigentlich nicht klar, was die Kommission eigentlich vertritt, wofür sie steht. Es eigentlich eine Hilflosigkeit da, was man natürlich dann auch schlecht vermitteln kann.«

Die Journalisten bewerten die Transparenz der EU-Kommission ambivalent und sprechen vor allem zwei Aspekte an: Der Zugang zu »technischen Informationen«, gemeint sind hier in erster Linie die offiziellen, für alle Stufen des Gesetzgebungsprozesses relevanten Dokumente, sowie Aussagen der EU-Kommissare oder ihrer Pressesprecher dazu. Die Dokumente werden als mittlerweile umfassend und aktuell verfügbar beschrieben, und letztgenannte gelten für diesbezügliche Fragen als durchweg gut erreichbar und ansprechbar. Zugleich herrsche aber mit zunehmender Krisenstimmung in der EU eine kommunikative Defensive bis hin sogar zu einer kommunikativen Verschleierung der Politik der Kommission durch PR-Strategien. Laut den Korrespondentenaussagen symbolisiere dies auch die Bühnen- und Publikumskonstruktion des neuen Pressesaals nebst separatem Presseingang ins Berlaymont-Gebäude. Dies trage zu einer deutlich distanzierteren und kühleren Atmosphäre bei. Dazu eine Fernseh-Korrespondentin:

»Die Wallström müht sich, aber meiner Meinung nach erfolglos, weil sie von oben versucht, die Kommunikationsstrategie zu ändern. (...) Strategien gibt es genug in der EU! Anstatt mal wirklich zu sagen: »wir versuchen, das von unten zu machen.« Also ich sehe nicht, dass sich da viel in der Wahrnehmung ändern wird.«

Das Zitat bezieht sich auf die dritte Dimension von Transparenz, nämlich den Versuch, die Institution und ihr politisches Handeln durch eine gezielte Kommunikationspolitik den Bürgerinnen und Bürgern verständlicher zu machen. Seit der Amtszeit von José Manuel Barroso organisiert eine eigene Generaldirektion (GD Kommunikation) den Presse- und Sprecherdienst sowie die übergreifende EU-Kommunikationspolitik. Der derzeitigen Vizepräsidentin und EU-Kommissarin für Kommunikation Margot Wallström obliegt die Definition einer Kommunikationsstrate-

gie. Nach einem ersten Aktionsplan stellte Wallström zunächst den Plan D – für Demokratie, Dialog und Diskussion – und im Februar 2006 das Weißbuch zur neuen Kommunikationspolitik vor. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen für Journalisten und für die breitere Öffentlichkeit werden durchweg negativ bewertet. Im Unterschied zum ersten Zitat macht das zweite Zitat deutlich, dass in der EU zwar viel über Vermittlungsstrategien nachgedacht wird, ihr es aber offensichtlich nicht gelingt, ihre Positionen den unterschiedlichen Publika transparent zu machen.

### 2.3.2 *Europäischer Rat und Ministerräte*

Die Zusammenkünfte des *Europäischen Rats* bei Gipfeltreffen und Treffen der einzelnen *Ministerräte* gelten in den Augen der Korrespondenten immer noch als eine »dunkle Angelegenheit«. Trotz ihrer zentralen politischen Bedeutung sind die Sitzungen in der Regel nicht öffentlich und politische Entscheidungsprozesse daher extrem undurchsichtig und schwer nachvollziehbar. Ein Korrespondent einer überregionalen Tageszeitung:

»Der Rat ist schon immer noch so eine relativ intransparente Institution. Da läuft letztlich alles dann letztlich über die diplomatische Ebene, was das Verhalten der einzelnen Staaten im Rat betrifft und das ist natürlich immer mit einem gewissen Filter versehen und mit Vorsicht zu genießen.«

Wenngleich die dem Generalsekretariat unterstehenden Presseleute als sehr nett und hilfsbereit eingestuft werden, sind sie für die Journalisten als Informationsquellen wenig hilfreich. Zum einen gibt es nach jedem Gipfel nur eine von der jeweiligen Präsidentschaft organisierte, gemeinsame Pressekonferenz. Zum anderen werden viele Dokumente wie beispielsweise Sitzungsprotokolle so spät nach einem Treffen veröffentlicht, dass diese »Transparenz im Nachhinein« für die Berichterstattung nicht mehr interessant und aktuell ist. Eine darüber hinausgehende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit findet von Seiten des Rats praktisch nicht statt. So kritisiert ein Journalist, dass die kontinuierliche Rückvermittlung der *europäischen* Politik des Rats und der Räte in die einzelnen Länder fehle und so der Bevölkerung völlig unzugänglich bleibe. Stattdessen erfolge der Informationstransport vor allem über die jeweilige diplomatische Ebene durch entsprechende *Länderbriefings*. Vor jedem Ministerratstreffen finden zeitgleich Briefings mit Berichten von Beamten über die aktuelle Problemsituation, die dazugehörige Position und den zu erreichenden politischen Zielen in den ständigen Vertretungen der Mitgliedsländer statt. Die Ministerratstreffen werden ebenfalls durch nationale Pressekonferenzen mit den Ministern der jeweiligen Länder separat und zeitgleich nachbereitet. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Aussage, dass diese schlechte Informationslage von den meisten Journalisten aufgefangen wird, indem sie sich (zumindest) mit Journa-

listen anderer Nationalitäten austauschen oder (besser noch) je nach sprachlicher Kompetenz versuchen, an den Briefings anderer Länder teilzunehmen und Diplomaten anderer Länder zu befragen. Ein Fernseh-Korrespondent:

»Nehmen sie mal eine ganz normale Sitzung des Ministerrates. Wenn die zu Ende ist, dann gibt es 25 Konferenzen parallel, die kann ich unmöglich wahrnehmen. (...) Also, was mach ich? Ich gehe zu meinen ausländischen Kollegen. Ich kenne die Schlachtordnung ein bisschen vorher, und dann weiß ich schon, aha, das hakt heute an den Franzosen, an den Polen, weiß der Geier an wem, vielleicht an den Finnen – dann gehe ich da hin. Und dann sage ich: »Sag mal, was haben jetzt eure erzählt? Wie interpretieren die das?« – und dann tauschen wir das aus. Wir Fernsehleute haben dazu noch was anderes: ich kann ja nicht in 25 Pressekonferenzen eine Kamera stellen, unmöglich! Ich stelle meine Kamera also in die deutsche Pressekonferenz, meine BBC-Kollegen tun das in der britischen Pressekonferenz, die France Deux in der französischen Pressekonferenz etc. Und dann ist es einfach so, dann tauschen wir. Und zwar, eigentlich voll gegen die Vorschriften unserer Sender – das machen wir über den Obergreifendienstweg sozusagen.«

### 2.3.3 *Europäisches Parlament*

Die Korrespondenten stufen das *Europäische Parlament* in jeglicher Hinsicht als die transparenteste Institution ein. Sie besuchen die öffentlichen parlamentarischen Sitzungen wie das Miniplenium, die Ausschusssitzungen und die großen Plenardebatten in Brüssel persönlich, oder, wenn sie im Straßburger EU-Parlament stattfinden, verfolgen sie zunehmend häufiger per Direktzuschaltung durch »Europe by Satellite« am Bildschirm. Die Generaldirektion *Information*, eine von acht Direktionen des Parlamentarischen Generalsekretariats, organisiert regelmäßig eigeninitiativ zur Sitzungswoche in Brüssel und zur Sitzungswoche in Straßburg und auf Anfrage ergänzende Briefings und Pressekonferenzen. Noch wichtiger ist der direkte Kontakt zu den EU-Parlamentariern, den die Journalisten sehr gut herstellen können. Ein Korrespondent für diverse regionale Tageszeitungen:

»(...) eigentlich ist doch das – das ist in Deutschland leider auch völlig unterschätzt – mit zu den wichtigsten Quellen ist doch das persönliche Gespräch mit den Europaabgeordneten, weil die natürlich viele Entscheidungen immer rückkoppeln auf ihre Bedeutung auf ihren Wahlkreis oder auf Deutschland. Also von daher, die deutschen Europaabgeordneten sind eine ganz wichtige Quelle für mich, weil sie Probleme früh erkennen, sind früh in Entscheidungen einbezogen und sie haben früh ein Interesse, Themen publik zu machen.«

Wenngleich der Umfang der Aktivitäten im Bereich der Presse- und Öffentlichkeit und die Qualität des Pressekontakts je nach personeller Ausstattung beträchtlich zwischen den Parteien oder nach individueller Motivation des Abgeordneten variiert, verhalten sich die Akteure insgesamt sehr medienorientiert und sorgen für eine

große Transparenz ihrer Tätigkeiten.<sup>9</sup> So ist es für die Journalisten auch sehr einfach, die für das jeweilige Themendossier zuständigen und kompetenten Assistenten der Parlamentarier zu finden. Einige Korrespondenten suchen dabei ganz gezielt EU-Abgeordnete und Mitarbeiter anderer Nationen auf, sofern diese Spezialisten in einem bestimmten Politikfeld sind. Andere Journalisten lehnen dies aus Zeitmangel, aufgrund kultureller und sprachlicher Barrieren, die Nachfragen verhindern oder unter der Annahme, dass dem deutschen Medienpublikum Abgeordnete anderer Nationen ohnehin nicht bekannt seien, ab. Ein Korrespondent einer Nachrichtenagentur:

»Das läuft dann stark an Nationalitäten auch orientiert. Unsere Quellen sind da vor allen Dingen eben Deutsche und Österreicher. Das ist einfach so ein Riesenladen, da jetzt mit über siebenhundert Leuten. Das ist sonst überhaupt nicht zu machen. Ich habe auch keine Zeit, da mit spanischen Europaabgeordneten da irgendetwas zu machen. Das ist zwar schade, aber es ist so.«

Es liegt in der Hand der Korrespondenten, die gut nachvollziehbaren politischen Prozesse mit gut und schnell zugänglichen notwendigen Dokumenten und einer hohen eigeninitiativen Vermittlungstätigkeit der politischen Akteure für ihre Berichterstattung zu nutzen.

### 3. Die Europäische Union – ein offenes Buch?

Die EU sieht sich gemessen an der öffentlichen Anerkennung in ihren Mitgliedsstaaten seit geraumer Zeit mit einem Legitimationsdefizit konfrontiert. Unter der Prämisse, dass Transparenz und Öffentlichkeit Voraussetzung demokratischer Legitimation sind, äußerten sich Journalisten dazu, für wie transparent sie die EU halten und wie sich dies mit fortschreitender Integration entwickelt hat. Fasst man die Ergebnisse zu beiden Fragen zusammen, lassen sich zunächst die im zweiten Abschnitt spezifizierten Eigenschaften von Transparenz in den Aussagen der Korrespondenten wieder finden. Das sind:

1. Einschätzungen zur Offenheit des politischen Prozesses,
2. Einschätzungen über die Zugänglichkeit und zur Quantität der Primärinformation, also Dokumenten oder Politikeraussagen und schließlich
3. Einschätzungen zur Verständlichkeit der Primärinformation und ihrer Aufarbeitung in Form von Öffentlichkeitsarbeit (Sekundärinformation) sowie einer akti-

---

<sup>9</sup> Das heißt deshalb aber noch nicht, dass das Parlament oder die Positionen von EU-Parlamentariern deshalb häufig oder häufiger in der Medienberichterstattung auftauchen (Baisnée 2004).

ven kommunikativen Vermittlung, a) in Richtung Massenmedien und b) in Richtung »grand public«.

Folgende Tabelle zeigt die Bewertungen der EU-Institutionen entlang dieser Dimensionen im Überblick:

	Europäisches Parlament	Europäische Kommission	Europäischer Rat (Ministerräte)
Transparenz des politischen Prozesses	sehr transparent	relativ intransparent durch Stagnation und Krisenstimmung	völlig intransparent
Transparenz der Primärinformation	sehr gut	sehr gut	sehr schlecht
Transparenz der Sekundärinformation und Kommunikation der Institution a) in Richtung der Journalisten b) in Richtung »grand public«	a) sehr gut  b) relativ gut über die nationalen und lokalen Büros	a) ambivalent  b) schlecht und erfolglose Versuche, eine geeignete Strategie zu finden	a) nur gut durch den transnationalen Vergleich b) schlecht, da nicht in die Mitgliedsländer rückvermittelt

*Tabelle 1: Dimensionen und Bewertung der Transparenz der EU-Institutionen*

Liest man die Tabelle von links nach rechts, zeigt sie eine abnehmende Transparenz bei gleichzeitig zunehmender Kompetenz und Einfluss der jeweiligen Institution. Die mangelnde Transparenz der politischen Vorgänge im Europäischen Rat und in den Ministerräten ist trotz ihrer Versuche, dieses Defizit zu kompensieren, Gegenstand massiver Kritik der Journalisten. An ihre Einschätzung schließen sie häufig die Forderung an, Ratsitzungen öffentlich zu machen. Möglicherweise verschieben sich – ebenso wie in der nationalen Politik – heikle Diskussionen hinter verschlossene Türen. Dennoch zeigten die wenigen bisher öffentlichen Sitzungen, die zwar insgesamt weniger konfliktreich verliefen, dass die Positionen der einzelnen Länder eindeutiger zurechenbar waren.

Die zunehmende Integration hat nicht zu einer stärkeren Öffnung und Nachvollziehbarkeit der politischen Prozesse und Positionen geführt. Das Transparenzdefizit des Rats war und ist ein Kennzeichen dieser Institution. Die Kommission tritt mit verschiedenen politischen Krisen sogar noch weniger deutlich für bestimmte Positionen ein. Der Output an Informationen zu Gesetzgebungsprozessen

hat sich allerdings mit der Zeit gesteigert. Der Zugang zu Dokumenten und politischen Akteuren verbesserte sich deutlich. Mittels elektronischer Medien, wie Internet, E-Mail etc., werden Dokumente immer vollständiger und schneller erhältlich. Subsumiert man unter die Qualität der zugänglichen Informationen ihre Aufbereitung im Rahmen einer institutionalisierten Öffentlichkeitsarbeit zu Sekundärinformation, sind die Journalisten geteilter Meinung: Einerseits begrüßen sie die Geschwindigkeit der Veröffentlichungen und sachlichen Aufbereitungen in Kommission und Parlament, die sich in den vergangenen Jahren entscheidend gesteigert hat. Andererseits lehnen sie Maßnahmen der Kommission zur Steuerung von Informationskanälen entschieden ab. Sie kritisieren, dass die Kommission mit ihrer Kommunikationspolitik immer weiter in journalistische Arbeitsfelder eingreift. Außerdem zweifeln sie an der Wirksamkeit der Maßnahmen, mit denen die europäischen Bürgerinnen und Bürger (»grand public«) erreicht werden sollen: Es wird zwar deutlich *mehr* kommuniziert, aber nicht unbedingt verständlicher und dementsprechend transparenzförderlicher. Mit Blick auf die kommunikative Vermittlung wird ausschließlich die Aktivität der EU-Parlamentarier positiv beurteilt, deren Arbeit für die Bürger auch durch ihre Präsenz in den Wahlkreisen vergleichsweise transparent ist.

Auch wenn die Interviewten letztlich nicht beantworten können, ob die EU unter Legitimationsaspekten in einem *ausreichenden* Maße transparent ist und ob mehr Transparenz zu mehr Legitimation im Sinne von Anerkennung und Unterstützung führen würde, geben die Aussagen der Journalisten Aufschluss darüber, was für sie Transparenz in dem politischen Apparat bedeutet, über den sie täglich berichten, wo es Unterschiede zwischen den Institutionen und Veränderungen in der zeitlichen Entwicklung gibt. Aus den Einschätzungen lassen sich Forderungen oder zumindest Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz herleiten, die möglicherweise zu Stärkung der öffentlichen Unterstützung und damit einer zunehmenden Legitimation der EU führen können. Nach Einschätzung der Journalisten – im Vergleich zu ihrer Arbeit auf nationaler Ebene – »(...) ist die EU ein vergleichsweise offenes Buch«.

## Literatur

- Baisnée, Olivier (2004), »The (Non-)coverage of the European Parliament«, in: Bond, Martyn (Hg.), *Europe, Parliament and the Media*, London, S. 77–104.
- Beierwaltes, Andreas (2000), *Demokratie und Medien. Der Begriff Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratien in Europa*, Baden-Baden.
- Bröhmer, Jürgen (2004), *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen.

- Gerhards, Jürgen (2002), »Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien«, in: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hg.), *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M./New York, S. 135–158.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1990), *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit, Fragestellungen und Ansätze*, Berlin.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004) *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Wiesbaden.
- Höreth, Marcus (1999), *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*, Baden-Baden.
- Machill, Marcel/Beiler, Markus/Fischer, Corinna (2005), »Europa-Themen in Europas Medien – die Debatte um die Europäische Öffentlichkeit, eine Metaanalyse medieninhaltsanalytischer Studien«, in: Langenbacher, Wolfgang/Latzer, Michael (Hg.), *Medialer Wandel und Europäische Öffentlichkeit*, Wiesbaden, S. 132–155.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2002), »ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion«, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.), *Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen, S. 71–93.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Regieren in Europa, effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M./New York.
- Steffani, Winfried (1979), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen.
- Zürn, Michael (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.