

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Andreas Beierwaltes

**Sprachenvielfalt in der
EU - Grenze einer
Demokratisierung
Europas?**

Discussion Paper
C 5
1998

Andreas Beierwaltes, M. A., Jahrgang 1965, studierte an den Universitäten Bamberg und Freiburg Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte. Von 1994 bis 1997 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Seit 1997 ist Andreas Beierwaltes als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn tätig. Er arbeitet an einer Dissertation über das Thema „Demokratietheorie und Medien“.

Publikationen: „Das Ende des Liberalismus? Der philosophische Kommunitarismus in der politischen Theorie“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/95, S. 24-31; „Gemeinschaft und Individuum. Eine Anmerkung zur Liberalismus-Kommunitarismus-Kontroverse“, in: P. Gerlich/K. Glass/B. Serloth (Hg.), *Im Zeichen der liberalen Erneuerung*, Wien/Poznan 1996 (Österreichische Gesellschaft für mitteleuropäische Studien), S. 249-254; sowie diverse Aufsätze zur Medienrezeptions- und Medienwirkungsforschung.

Andreas Beierwaltes

Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?

1. „Sprachenbabel“ in der Europäischen Union

Eines der charakteristischen Merkmale der Europäischen Union ist ihre sprachliche Heterogenität. „Das Babel unserer Zeit heißt Europa“¹, so formulierte es Ulrich Saxer. Europa zeichnet sich durch eine ausgeprägte Vielfalt an Sprachen aus. Dabei markiert fast jede Nation eine Gemeinschaft mit gemeinsamer Sprache. Zum Teil jedoch zerfallen diese selbst wiederum in weitere Sprachgemeinschaften (z. B. Spanien, Belgien). Unter diesen Bedingungen erscheint eine Kommunikation zwischen den Bürgern der einzelnen Mitgliedsstaaten unmöglich - ein Problem, das in letzter Zeit immer häufiger zum Gegenstand demokratiethoretischer Diskussionen geworden ist.

Mit der zunehmenden Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf die supranationalen Institutionen der Europäischen Union stellt sich zugleich die Frage nach der Legitimität dieses Institutionengefüges. Legitimität, verstanden als

„...Anerkennung begründeter Rechtmäßigkeit von Institutionen, Verfahrensweisen, durch sie bestellter Entscheidungsträger und deren

¹ Ulrich Saxer; Sprachenbabel in Europas Medien; in: Media Perspektiven, Heft 10/90.

Handlungen, d. h. die Anerkennung von politischen Institutionen und Handlungen in ihrem sozialen Geltungsanspruch als rechtens“²,

stellt eine zentrale Kategorie der bürgerlichen und demokratisch organisierten Gesellschaft dar³. Erst wenn ein Herrschaftsverband über Legitimität verfügt, verfügt er auch über *die* Autorität, die „... Entscheidungen des Systems über politische Maßnahmen, über Prioritäten und über die Verteilung der Ressourcen rechtmäßig erscheinen“⁴ lassen. Legitimitätsmuster, wie z. B. Transparenz, Effizienz und Pluralismus⁵, sind in ihrer Geltung jedoch fundamental darauf angewiesen, daß sie *allgemein* als bindend akzeptiert werden, d. h. sie sind, wie Alexander Schwan herausgestellt hat, auf die Existenz eines Basiskonsenses angewiesen⁶. Dieser Konsens kann jedoch nicht als a priori angenommen werden, sondern ist als Ergebnis eines kontinuierlichen und immer wieder neu zu unternehmenden, mit Handlungsprozessen verschränkten Kommunikationsprozeß zu interpretieren. Deshalb gilt allgemein: „Legitimität ist - zumindest unter den Prämissen der liberalen Demokratie - nur durch Kommunikation zu gewinnen“⁷.

Diese im nationalen Kontext nahezu unbestrittene Prämisse klassischer Demokratietheorie scheint für die Demokratisierung der Europäischen Union ein theoretisches Problem darzustellen. Die sprachliche Heterogenität verhindere, so die allgemeine Schlußfolgerung, das Entstehen eben

² Winfried Steffani; *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*; Opladen 1979; S. 113.

³ Vgl. Wilhelm Hennis; *Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie*; Stuttgart 1977; S. 223.

⁴ Claus Mueller; *Politik und Kommunikation*; München 1975; S. 158.

⁵ Vgl. Winfried Steffani [Hg.]; *Parlamentarismus ohne Transparenz*; Opladen 1971.

⁶ Vgl. Alexander Schwan; *Legitimation*; in: Franz Böckle/Franz-Xaver Kautmann/Karl Rahner/Bernhard Welte [Hg.]; *Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft. Teilband 27*; Freiburg i. Brsg. 1982; S. 109.

⁷ Heinrich Oberreuter; *Wirklichkeitskonstruktion und Wertwandel. Zum Einfluß der Massenmedien auf die politische Kultur*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B27/87, 4.7.1987, S. 18.

jenes Basiskonsenses und damit die Entstehung eines Mindestmaßes an (sozialer) Homogenität, das aber für eine zu demokratisierende Europäische Union Voraussetzung sei⁸.

Dieser Kausalargumentation soll hier widersprochen werden. Dabei soll es nicht dabei belassen werden, mit dem Blick auf die politische Landkarte darauf zu verweisen, daß z. B. die Schweiz oder auch Indien trotz sprachlicher Heterogenität Demokratien sind. Vielmehr geht es darum, den demokratiethoretischen Ausgangspunkt dieser These einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Grundsätzlich ist es zwar richtig, daß eine gemeinsame Sprache die kommunikative Integration einer Gemeinschaft stützt und diese stabiler erscheinen läßt (Abschnitt 2), aber die Folgerung, diese kommunikative Homogenität sei auch eine allgemeine und notwendige Voraussetzung der Demokratie, resultiert letztlich aus einem irreführenden Verständnis von *dem* Ort, an dem Kommunikation bzw. Sprache eine herausragende Bedeutung einnimmt: der Öffentlichkeit (Abschnitt 3). Unter Einbeziehung empirischer Daten über die europäische Medienlandschaft (Abschnitt 4) soll versucht werden, einige Anmerkungen zu der besonderen Struktur europäischer Öffentlichkeit zu machen (Abschnitt 5)⁹.

2. Die Funktion der Kommunikation für soziale Gemeinschaften

Kommunikation zwischen den Teilen einer Gesellschaft ist eines der, wenn nicht sogar *das* charakteristische Merkmal menschlichen Zusammenlebens. Aristoteles hat, wie später auch Cicero, in seinen miteinander untrennbar verbundenen Definitionen vom Menschen als „zoon logon

⁸ Vgl. Hella Mandt; Bürgernähe und Transparenz im politischen System der Europäischen Union; in: Zeitschrift für Politik; 44. Jg. (NF); Heft 1/97; S. 15.

⁹ Die Frage nach den *institutionellen* Arrangements und Voraussetzungen einer Demokratie in Europa wird im Rahmen dieser Ausführungen nicht nachgegangen. Dies würde eindeutig den Umfang dieser Ausführungen sprengen.

echon“ und „zoon politikon“ die Fähigkeit des Menschen zu Sprache und Vernunft und daraus folgend die Befähigung zur Gemeinschaftlichkeit hervorgehoben¹⁰. Sie ermöglicht nicht nur „räumlich funktionalen Verkehr“¹¹ sondern vor allem die Verständigung in der Sache. Charles Taylor hebt diese Bedeutung besonders hervor, wenn er die Entstehung des menschlichen Geistes als etwas grundsätzlich dialogisches und die Kommunikation als Fundament individueller Identitätsbestimmung begreift, denn diese „... definieren wir stets im Dialog und manchmal in streitbarer Auseinandersetzung mit den Identitäten, die die signifikanten anderen in uns erkennen wollen“¹². Sprache ist zunächst das Mittel zur Bestimmung der eigenen Identität.

Dieser Dialog enthält allerdings noch eine weitere, über das Individuum hinausgreifende Dimension. Zu Beginn seiner „Politik“ hebt Aristoteles dies mit aller Deutlichkeit hervor:

„Doch die Sprache ist da, um das Nützliche und das Schädliche klarzulegen und in der Folge davon das Gerechte und das Ungerechte. Denn das ist im Gegensatz zu den anderen Lebewesen den Menschen eigentümlich, daß nur sie allein über die Wahrnehmung des Guten und des Schlechten, des Gerechten und des Ungerechten und anderer solcher Begriffe verfügen. Doch die Gemeinschaft mit diesen Begriffen schafft Haus und Staat“.¹³

Damit verweist er auf eine für unseren Zusammenhang bedeutsame Dimension, denn Sprache ist demnach das Mittel zur Bewertung von Hand-

¹⁰ Vgl. auch: Carl Joachim Friedrich; Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung. Eine empirische Theorie; Köln u. a. 1970; S. 387 und besonders: S. 398.

¹¹ Peter Steinbach; Zur Theorie der Institutionen in der praktisch-politischen Philosophie von Platon und Aristoteles. Ein Diskussionsbeitrag; in: Gerhard Göhler/Kurt Lenk/Herfried Münkler/Manfred Walther [Hg.]; Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch; Opladen 1990; S. 76.

¹² Charles Taylor; Das Unbehagen an der Moderne; Frankfurt a. M. 1995; S. 42; dabei bezieht er sich auf die von George Herbert Mead 1934 entwickelte Figur des ‚signifikant Anderen‘.

¹³ Aristoteles, 1253a 1; Übersetzung von Franz F. Schwarz.

lungen - und bei Übereinstimmung dieser Bewertungen die Grundlage eines gemeinschaftsstiftenden Konsenses.

Es sind diese Funktionen, Evaluation und Integration, die auch in den modernen Theorien der Sprache zuerkannt werden. So schreibt Niklas Luhmann: „Schließlich wird das soziale System der Gesellschaft durch Kommunikationsprozesse konstituiert [...] Kommunikation verwebt die Gesellschaft zur Einheit“¹⁴ und er konkretisiert:

„Der Gesellschaftsbegriff muß unter Abstraktion von allen spezifischen Funktionen auf sein letztes nicht wegdenkbares Moment zurückgeführt und von da her neu entwickelt werden: auf Kommunikation. Gesellschaft muß dann [...] definiert werden als das soziale System aller kommunikativ erreichbaren Erlebnisse und Handlungen; als System also, das aus allen kommunizierten Erlebnissen und Handlungen besteht“¹⁵.

Kommunikation für sich allein genommen kann jedoch nicht als ausreichendes Kriterium für Konsensbildung gelten. So ist vielmehr von entscheidender Bedeutung, daß diese Kommunikation auch erfolgreich ist, wobei der Wertungsbegriff „erfolgreich“ einer Präzision bedarf. Als erfolgreich kann eine Kommunikation dann angesehen werden, wenn mindestens zwei Bedingungen erfüllt sind: 1. eine Verständigung scheitert nicht an physischen Hindernissen, räumliche Distanzen können (mit technischer Hilfe) überwunden werden, und 2. es besteht ein sinnhaftes Verständnis des benutzten Kommunikationscodes, also ein inhaltliches Verständnis der im Gespräch benutzten Sprache. Es ist offensichtlich, daß beide Kriterien gegenwärtig nicht mehr problemlos als gesichert gelten können.

¹⁴ Niklas Luhmann; Veränderungen im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien; in: Schatz, Oskar [Hg.]; Die elektronische Revolution. Wie gefährlich sind die Massenmedien?; Graz u. a. 1975; S. 13.

¹⁵ ebd. S. 16; s. a. Winfried Schulz; Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung; Freiburg i. Brsg. 1990²; S. 119.

zu 1. Zeichneten sich die Antike und das Mittelalter noch durch die Existenz kleiner, überschaubarer und weitestgehend durch direkte Kommunikation verbundener Gemeinschaften aus¹⁶, änderte sich dies mit der zunehmenden Ausdehnung der Herrschaftsverbände. Diese neu entstandenen und zugleich immer komplexer werdenden Gesellschaften konnten nicht ohne neuartige Formen der Kommunikation integriert und erhalten werden. Waren archaische Gesellschaften noch an interaktionelle Systembildung gebunden, mußten in den immer größer werdenden Gesellschaften die am Kommunikationsprozeß Beteiligten von ihrer physischen Anwesenheit - z. B. durch schriftliche Kommunikation - befreit werden¹⁷. Deshalb, so Luhmann weiter, kann als gesichert gelten, daß große soziale Systeme für ihre *kommunikative Integration* Massenmedien voraussetzen¹⁸.

Die Notwendigkeit, für erfolgreiche Kommunikation auf die Hilfsmittel technischer Vermittlungsinstrumente zurückgreifen zu müssen, stellt allerdings die modernen Gesellschaften vor neue Probleme. In einem beachtenswerten Aufsatz über die „Principal Structures of Community“ stellte der Soziologe Talcott Parsons fest, technische Medien - und dabei fokussierte er in erster Linie die Massenmedien Presse, Radio und Fernsehen - hätten die Eigenschaft, lediglich eine Art von „Einbahnstraßenkommunikation“ zu ermöglichen, seien also grundsätzlich monologisch strukturiert. Sie leisteten damit keinen Beitrag zu dem sozialen Erfordernis, Über-

¹⁶ Siehe dazu die hervorragende medienhistorische Studie von Werner Faulstich; Werner Faulstich; Medien und Öffentlichkeiten im Mittelalter, 800-1400; Göttingen 1996.

¹⁷ Vgl. N. Luhmann; Veränderungen; a. a. O. S. 17; s. a. Talcott Parsons; The Principal Structures of Community: A Sociological View; in: Friedrich, Carl J. [Hg.]; Community (Nomos-Yearbook of the American Society of Political and Legal Philosophy Vol. II); New York 1959; S. 152-179.

¹⁸ Vgl. N. Luhmann; Veränderungen; a. a. O.; S. 19.

einkünfte zu erzielen¹⁹. Kaum zu verwundern vermag deshalb, daß T. Parsons deshalb generell dem Face-to-Face-Dialog, also dem direkten Gespräch den Vorrang gibt, denn von ihm erwartete er, daß man, wie dies auch Hans-Georg Gadamer feststellte, nach einem gelungenen Gespräch nicht mehr hinter den Dissens zurückfallen könne, aus dem sich das Gespräch entzündete²⁰.

zu 2. Scheint erfolgreiche Kommunikation bereits hinsichtlich der technischen Imperative limitiert, so gilt es jetzt, der zweiten Bedingung für erfolgreiche Kommunikation kurz nachzugehen: dem sinnhaften Verständnis des gebrauchten Kommunikationscodes.

Ist bereits im nationalen Kontext nicht grundsätzlich von der Existenz einer einheitlichen Sprache auszugehen, so gilt dies im besonderen für die Europäische Union. Gegenwärtig sind 15 Länder Mitglieder der Europäischen Union, in denen 11 offizielle Sprachen und mehr als 33 Minderheitensprachen gesprochen werden²¹. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten wird diese Zahl weiter erhöhen. Es bedarf im Grunde keiner weiteren Ausführungen, daß die Pluralität der Sprachen eine umfassende Verständigung zwischen den Bürgern der Europäischen Union unmöglich macht. Die Vorstellung, diese linguistischen Trenngräben könnten mit dem Behelf einer übernationalen, künstlichen Weltsprache (z. B. Esperanto) überbrückt werden, kann (man mag dies bedauern oder auch nicht) verworfen werden²². Aber auch die Einigung auf *eine* europäische Verkehrssprache (z. B. Englisch) erweist sich als ein wenig erfolg-

¹⁹ Vgl. Talcott Parsons; *Principal Structures*; a. a. O.; S. 170.

²⁰ Vgl. Hans-Georg Gadamer; *Hermeneutik II. Wahrheit und Methode. Ergänzungen, Register*; Tübingen 1986; S. 184.

²¹ Vgl. Bernd Spillner; *Ein Europa - viele Sprachen*; in: Klaus J. Mattheier [Hg.]; *Ein Europa - Viele Sprachen. Kongreßbeiträge zur 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Angewandte Linguistik GAL e. V.*; Frankfurt a. M. u. a. 1991; S. 19.

²² Vgl. Claude Hagège; *Welche Sprache für Europa? Verständigung in der Vielfalt*; Frankfurt a. M. u. a.; S. 26-28.

versprechender Weg. So wies Marie-Luise Große-Peclum 1990 in einer Umfrage in einzelnen Ländern nach, daß gute Kenntnisse des Englischen nur bei 28% der Niederländer, 17% der Belgier, 15% der Dänen, 3% der Franzosen und Spanier und nur 1% der Italiener vorhanden sind²³ - für das Französische oder Deutsche dürften ähnliche Daten gelten. Diese, hier nur schlaglichtartig aufgeführten Daten machen allerdings bereits deutlich, daß bei einer Einführung eines einheitlichen Kommunikationscodes mit Widerständen und ernstzunehmenden Problemen zu rechnen wäre.

Die den Sprachraum überschreitenden Kommunikationsmöglichkeiten der insoweit fragmentierten Europäischen Union sind limitiert.

Linguistische Pluralität behindert die Herstellung eines einheitlichen Kommunikationsraumes und damit auch die kommunikative Integration der neu zu formierenden Gemeinschaft. Es ist überraschend, wenn manche Autoren glauben, dieser Kommunikationsraum bestehe bereits. So schreibt Manfred Zuleeg apodiktisch: „Gewiß, anders als in den USA fehlt es an einer gemeinsamen Sprache. Die Medien führen aber doch Tag für Tag vor, daß dennoch eine europäische Öffentlichkeit schon längst hergestellt ist“²⁴.

Diese Existenz einer europäischen Öffentlichkeit wird aber andererseits von zahlreichen Autoren heftig bestritten. Sie gehen vom genauen Gegenteil aus und attestieren eine generelle Nichtexistenz europäischer Öffentlichkeit: „Europa ist keine Kommunikationsgemeinschaft, weil Europa ein vielsprachiger Kontinent ist - das banalste Faktum ist zugleich das

²³ Vgl. Marie-Luise Große-Peclum; Gibt es den europäischen Zuschauer? Fernsehnutzung in einem internationalisierten Fernsehangebot; in: Zeitschrift für Kultur-
austausch, 40. Jg, Heft 2/90, S. 193.

²⁴ Manfred Zuleeg; Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft; in: Juristenzeitung, 48. Jg., Heft 22/93, S. 1074; was er damit genau meint und vor allem, wie diese europäische Öffentlichkeit hergestellt wird und wie sie strukturiert ist, bleibt unklar.

elementarste“²⁵. Da diese einheitliche Kommunikationsgemeinschaft nicht bestehe, so Peter Graf Kielmansegg, bestünden auch keine kollektiven und politisch belastbaren Identitäten - ein Problem, das auch mit technologischer Hilfe der Massenmedien nicht überwunden werden könnte²⁶ - und damit sei die Europäische Union in Ermangelung eines europäischen Volkes²⁷ kaum zu demokratisieren.

Dieser zentralen Prämisse demokratiethoretischer Überlegungen hinsichtlich der Europäischen Union kann nicht zugestimmt werden, denn die Vorstellung eines einheitlichen Kommunikationsraumes ist bereits auf nationaler Ebene eine Fiktion und dennoch würden wir problemlos eine Nation für generell demokratisierungsfähig halten. Meine These ist vielmehr, daß zwar eine gemeinsame Sprache die kommunikative Integration einer Gemeinschaft stärken kann, aber ein solches Maß an Homogenität ist nicht Voraussetzung für eine europäische Öffentlichkeit und damit für die Demokratie in Europa. Diese These erfordert eine detailliertere Betrachtung des Zusammenhanges von Öffentlichkeit und Demokratie, wobei eine Analyse einer generellen „Topographie von Öffentlichkeit“ im Vordergrund stehen soll.

²⁵ Peter Graf Kielmansegg; Integration und Demokratie; in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch [Hg.]; Europäische Integration; Opladen 1996; S. 55; vgl. auch Jürgen Gerhards; Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit; in: Zeitschrift für Soziologie, 22. Jg., Heft 2/1993, S. 100-102; Philip R. Schlesinger; Europe's Contradictory Communicative Space; in: Daedalus, 123. Jg., Heft 2/94, S. 25-52.

²⁶ Winand Gellner; Massenmedien; in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider, Frank [Hg.]; Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt; Opladen² 1994; S. 298; Peter Wilke; Medienmarkt Europa. Ein vergleichender Überblick; in: Hans J. Kleinsteuber/Volkert Wiesner/Peter Wilke [Hg.]; EG-Medienpolitik. Fernsehen in Europa zwischen Kultur und Kommerz; Berlin 1990; S. 9; Peter Graf Kielmansegg; Integration; a. a. O.; S. 55.

²⁷ Vgl. Werner von Simson; Was heißt in einer europäischen Verfassung „Das Volk“?; in: Europarecht, 26. Jg., Heft 1/91, S. 1-18.

3. Demokratie und Öffentlichkeit

Unser heutiges Verständnis von Öffentlichkeit ist maßgeblich mit dem Entstehen der modernen Massendemokratien verbunden²⁸. Das, was heute mit Öffentlichkeit zu bezeichnen und zu charakterisieren ist, hat nur noch wenig mit der öffentlichen Versammlung und der dort stattfindenden Diskussion auf dem Marktplatz Athens zu tun, so wie es Aristoteles als Anschauungsobjekt einer idealen Demokratie vor Augen hatte.

Historisch entstand die moderne Lesart des Begriffs „Öffentlichkeit“ im 18. Jahrhundert, als das aufstrebende Bürgertum gegen die absolutistische Arkanpolitik zu protestieren begann und den öffentlichen Zugang zu den Verhandlungen der bis dahin im Geheimen tagenden Parlamente forderte: politische Entscheidungen sollten dem Geheimnis der Kabinette entzogen werden und „...unter die Gewähr der Öffentlichkeit und des Volkswillens...“²⁹ gestellt werden. Als Kontrollinstanz, wie dies 1821 Jeremy Bentham in seinem bekannten Diktum über die Funktion von Öffentlichkeit zum Ausdruck brachte („Ohne Öffentlichkeit sind alle anderen Kontrollen bedeutungslos; im Vergleich zur Öffentlichkeit sind sie belanglos“³⁰), wurde Öffentlichkeit zunehmend dem institutionalisierten Parlament als weiteres und zugleich unabdingbares Element der Demokratie beigeordnet. Parlament und Öffentlichkeit gingen in den liberalen Demo-

²⁸ Vgl. Dieter Rucht; Politische Öffentlichkeit und Massenkommunikation; in: Jarren, Otfried [Hg.]; Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz; Berlin 1994; S. 161.

²⁹ Rudolf Smend; Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl; in: ders.; Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze; Berlin 1955; S. 66.

³⁰ Jeremy Bentham; zit. in: Ernst Fraenkel; Deutschland und die westlichen Demokratien; Frankfurt a. M. 1991²; S. 235; s. a. exemplarisch auch René Marcic: „Die Kontrolle ist ja der Sinn der Öffentlichkeit als allgemeiner Zugänglichkeit sämtlicher Staatsakte“; René Marcic; Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie; in: Horst Ehmke/Carlo Schmid/Hans Scharoun [Hg.]; Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag; Frankfurt a. M. 1969; S. 290.

kratien eine symbiotische Beziehung ein³¹, eine Beziehung, die aus technisch-funktionalen Gründen in modernen Massengesellschaften nur eine mediatisierte sein konnte; sie ist in modernen Massendemokratien heute zu einem Großteil massenmediale Öffentlichkeit³².

Um jedoch diese Kontrollfunktion im Sinne des, dem Demokratiedanken innewohnenden Prinzips der Gleichheit adäquat ausüben zu können, wurde an Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß die Bedingungen geknüpft, daß diese transparent sein sollen und - für diesen Zusammenhang von besonderer Bedeutung - daß das öffentliche Sprechen und Handeln innerhalb eines *potentiell unbegrenzten Publikums* allgemein ausgeübt und von diesem wahrgenommen werden kann³³.

Legt man diesen Maßstab an, dann ist es evident, daß diese Bedingungen für die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Rahmen der Europäischen Union nicht, oder nur unzureichend erfüllt sind. Weder verfügt das politische System der Europäischen Union über ausreichend Transparenz³⁴, noch kann davon ausgegangen werden, daß das öffentliche Sprechen und Handeln - sofern es nicht in die jeweilige Landessprache übersetzt ist - von einem potentiell unbegrenzten Publikum (erfolgreich) wahrgenommen werden kann³⁵, ganz zu schweigen von der quantitativen

³¹ Vgl. Lothar Bucher; Der Parlamentarismus wie er ist; Stuttgart 1894³; S. 219.

³² Vgl. u. a. Heinrich Oberreuter; Wirklichkeitskonstruktion; a. a. O.; S. 17; Franz Ronneberger; Das Syndrom der Unregierbarkeit und die Macht der Medien; in: Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung, 28. Jg., Heft 4/83, S. 496.

³³ Vgl. Jürgen Habermas; Strukturwandel der Öffentlichkeit; Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt a. M. 1993³; S. 54.

³⁴ Vgl. u. a. Hella Mandt; Bürgernähe; a. a. O.

³⁵ Es mag dies der Grund sein, warum manche Autoren in symbolischer Politik einen Ansatz zur Überwindung der Kommunikationsbarrieren sehen, weil diese ohne spezifische Kommunikationscodes auskommt und deshalb auch von allen potentiell verstanden werden kann; vgl. u. a. Jan Kurelmann; Europäische Öffentlichkeit; in: Zentrum für Kunst und Medientechnologie Karlsruhe [Hg.]; Kongreßbericht: Die Medien in Europa; Karlsruhe 1990; S. 104-105.

Begrenzung von Sprecherrollen im Forum gesamteuropäischer Öffentlichkeit. Damit würde das unabdingbare Element einer Demokratie, der Kontrolle durch das Volk, einer europäischen Demokratie fehlen oder anders formuliert: die Europäische Union könnte aufgrund ihrer linguistischen Heterogenität nicht demokratisiert werden.

Das entscheidende Problem ist nun aber, daß bei der Verneinung der Demokratisierung der Europäischen Union von einem holistischen Öffentlichkeitsbegriff ausgegangen wird, der sich durch zwei Merkmale charakterisieren läßt: 1. haben zu dieser Öffentlichkeit potentiell alle Zugang und 2. müssen alle miteinander *diskursfähig* sein. Dieser Auffassung von Öffentlichkeit ist allerdings – und dies gilt auch für den nationalen Kontext – ein anderes Bild von Öffentlichkeit entgegenzusetzen, das ich mit dem Begriff „segmentierte Öffentlichkeitsebenen“ bezeichnen möchte. Diese Bezeichnung möchte den wesentlichen Aspekt in den Vordergrund stellen, daß es in komplexen und modernen Gesellschaften keine einheitlich strukturierten Erfahrungs- und Kommunikationsräume mehr gibt und das Gesamtfeld „Öffentlichkeit“ als in Teilöffentlichkeiten differenziert zu betrachten ist³⁶, wie dies exemplarisch für ein Teilsegment von Öffentlichkeit Heinrich Oberreuter getan hat³⁷.

Eine solche Topographie von Öffentlichkeit haben Jürgen Gerhards und Friedhelm Neidhardt in einem beachtenswerten Ansatz entwickelt, in dem sie die Vielschichtigkeit der Funktionen und Strukturen von Öffentlichkeit erhellen³⁸. Dabei verdeutlichen sie zunächst, daß Öffentlichkeit eine weit-

³⁶ Vgl. Dieter Rucht; Politische Öffentlichkeit; a. a. O.; S. 163.

³⁷ Vgl. Heinrich Oberreuter; Parlament und Öffentlichkeit; in: Wolfgang Langenbacher [Hg.]; Politik und Kommunikation. Über die öffentliche Meinungsbildung; München u. a. 1979; S. 71.

³⁸ Vgl. dazu und für das Folgende: Jürgen Gerhards und Friedhelm Neidhardt; Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze; in: Stefan Müller-Doohm/Klaus Neumann-Braun [Hg.]; Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Beiträge zur Medien- und Kommunikationssoziologie; Oldenburg 1991; Friedhelm Neidhardt; Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen; in: ders. [Hg.]; Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewe-

gespannte und zugleich diffuse Größe darstellt, die eine Vielzahl kleiner und großer Foren umfaßt, die nur teilweise vernetzt sind. Den geringsten Grad struktureller Verfestigung von Öffentlichkeit sehen sie in einfachen Interaktionssystemen, die sie in Anlehnung an Erving Goffmann auch „Encounter“-Öffentlichkeiten nennen. Diese kleinen Öffentlichkeiten, die z. B. beim Gespräch im Bus oder auf Märkten entstehen können, zeichnen sich allerdings durch ihre Zerbrechlichkeit, relative Strukturlosigkeit und häufig wechselnde Themen aus. Sie mögen zwar als „Macht“ im politischen Kräftespiel irrelevant erscheinen, für die individuelle Meinungsbildung können gerade diese, im wesentlichen auf direkten Kontakt beruhenden Zusammenkünfte einen sehr bedeutsamen Stellenwert einnehmen³⁹.

Als zweite Öffentlichkeitsebene benennen J. Gerhards und F. Neidhardt die Veranstaltungsöffentlichkeit⁴⁰ (z. B. universitärer Vortrag, Demonstration). Anders als bei Encounter-Öffentlichkeiten, ist durch die Vorgabe eines Veranstaltungsthemas bereits die Struktur dieser Öffentlichkeit (Teilnehmer, Referenten etc.) vorherbestimmt. Diese Form der Öffentlichkeit ist deutlich voraussetzungsvoller, als die zu Beginn beschriebenen, fluiden Foren der Encounter-Öffentlichkeit, denn Veranstaltungsöf-

gungen; Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; Opladen 1994.

³⁹ Vgl. Michael Schenk; Soziale Netzwerke und Massenmedien. Untersuchung zum Einfluß der persönlichen Kommunikation; Tübingen 1995; M. Schenk hebt mit seiner empirischen Untersuchung deutlich hervor, daß die Bedeutung sozialer Netzwerke eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Bildung von Meinungen hat und daß diese grundsätzlich den Massenmedien deutlich überlegen sind. Schenk konnte mit seiner Untersuchung aber auch den umgekehrten Weg überzeugend nachweisen: Personen ohne Einbindung in soziale Zusammenhänge sind gegenüber den in den Massenmedien verbreiteten Meinungen und Positionen anfälliger, m. a. W.: individualisierte Menschen sind von den Massenmedien leichter zu beeinflussen, als Menschen, die in einen sozialen Zusammenhang eingebettet sind. Die Bedeutung dieses Ergebnisses, das inhaltsgleich auch durch andere Studien bestätigt wird, kann m. E. gar nicht unterschätzt werden.

⁴⁰ Dies überschneidet sich z. B. mit dem Begriff der „Fachöffentlichkeit“, wie ihn H. Oberreuter als Öffentlichkeitstypus nennt.

fentlichkeiten sind auf die Gewährung von Versammlungs- und Meinungsfreiheit angewiesen⁴¹.

Als dritte Öffentlichkeitsebene benennen die Autoren schließlich massenmediale Öffentlichkeit. Sie setzt eine technische Infrastruktur voraus, benötigt Organisationen und darin eingebettete Berufe (z. B. Journalisten, Redakteure). Der Kreis der Teilnehmer als Rezipienten oder Produzenten ist potentiell unbegrenzt. Massenmediale Öffentlichkeit ist, anders als die zuvor benannten Öffentlichkeitsebenen, zusätzlich auf die institutionelle Garantie der Pressefreiheit angewiesen.

J. Gerhards und F. Neidhardt machen mit ihrem Ansatz zunächst deutlich, daß eine Sichtweise, die von *der* Öffentlichkeit spricht, überholt und soziologisch-empirisch unangemessen erscheint. Vielmehr gliedert sich „Öffentlichkeit“ in ein teilweise vernetztes Geflecht quantitativ wie qualitativ unterschiedlicher Foren. Diese verschiedenen Ebenen, die hier nur kurz skizziert werden konnten, können grundsätzlich auch nicht gegeneinander ausgespielt werden, denn für diese liegt es nahe, im Hinblick auf die intermediären Funktionen der gesamten Öffentlichkeit eine prinzipielle Gleichrangigkeit der Öffentlichkeitsebenen anzunehmen und deshalb gilt, daß die „...höhere Ebene [...] die Leistung der unteren steigern, ihre Bedeutung aber nicht ersetzen“⁴² kann.

Öffentliche Kontrolle vollzieht sich also in einer Vielzahl an Foren, die nur teilweise auch strukturell verbunden sind. Eine direkte Kontrolle, in der das politische System in toto einer ebenso allumfassenden Öffentlich-

⁴¹ Jürgen Gerhards und Friedhelm Neidhardt machen zu Recht darauf aufmerksam, daß in totalitären Regimen neben der politisch inszenierten Öffentlichkeit nur noch Encounter-Öffentlichkeiten existieren konnten. Der Episodencharakter, die Unbestimmtheit ihrer Entstehung und die Schnelligkeit ihrer Vergängnis machen eine Kontrolle solcher spontaner Öffentlichkeiten unmöglich. Veranstaltungsöffentlichkeiten hingegen sind auf organisatorische Vorleistungen angewiesen, die einen zeitlichen Vorlauf benötigen und deshalb vor ihrer Entstehung verhindert werden können; vgl. J. Gerhards und Friedhelm Neidhardt; Strukturen und Funktionen; a. a. O.; S. 51.

⁴² ebd.; S. 56.

keit gegenübersteht, wie das vielleicht im Kontext athenischer Demokratie möglich war, muß als Sichtweise für moderne Massendemokratien verworfen werden.

Ich möchte nun in einem zweiten Schritt die beiden Charakteristika des holistischen Öffentlichkeitsbegriffs genauer untersuchen. Diese Auffassung von Öffentlichkeit geht davon aus, daß zu diesem Forum potentiell alle Bürger Zugang haben. Diese Bestimmung muß allerdings verworfen werden, zumindest aber bedarf sie einer Präzision. Bürger können nämlich grundsätzlich in zwei verschiedenen Rollen Zugang zu verschiedenen Foren der Öffentlichkeit finden: als Zuschauer bzw. Konsument und als Sprecher bzw. Akteur⁴³. Doch die Verteilung dieser Rollen ist grundsätzlich asymmetrisch.

Zwar können durch die Möglichkeiten technischer Vermittlung von Kommunikationsinhalten potentiell alle Bürger in ihrer Rolle als Hörer bzw. Konsument an diesem Öffentlichkeitsforum teilnehmen - eine aktive Kontrolle dann z. B. im Wahlakt ausüben -, als Sprecher hingegen ist der Zugang, insbesondere für dieses Forum, beschränkt. Es besteht grundsätzlich kein allgemeiner Anspruch auf Zulassung zum Forum massenmedialer Öffentlichkeit⁴⁴. Dadurch stellt sich dieses Forum als ein relativ geschlossenes System dar, die Zulassung als Sprecher ist nämlich an eine

⁴³ Diese Differenzierung in Sprecher- und Hörerrollen gibt das „Arenenkonzept“ von J. Gerhards und F. Neidhardt wieder: „In den Arenen [...] befinden sich die Öffentlichkeitsakteure, die zu bestimmten Themen Meinungen von sich geben oder weitertragen: Sprecher und Kommunikateure. Auf den Galerien versammelt sich eine mehr oder weniger große Zahl von Beobachtern, das Publikum“; F. Neidhardt; Öffentlichkeit, öffentliche Meinung; a. a. O.; S. 7; diese Sichtweise findet sich auch in der von R. Dahrendorf 1967 gemachten Differenzierung in passive und aktive Öffentlichkeit wieder; vgl. Ralf Dahrendorf; Aktive und passive Öffentlichkeit; in: Merkur, 21. Jg., Heft 226/227/67, S. 1109-1122.

⁴⁴ Exemplarisch begründen dies David Kelley und Roger Donway mit dem Argument, daß das Mediensystem nur mit einem enormen Finanzaufwand funktionsfähig gemacht werden könne und, da ein Produkt dem Produzenten gehöre (John Locke), weisen sie den Rechtsanspruch auf Zugang zum Mediensystem zurück; vgl. David Kelley/Roger Donway; Liberalism and Free Speech; in: Judith Lichtenberg [Hg.]; Democracy and the Mass Media; Cambridge u. a. 1990; S. 81.

Vielzahl von Kriterien gebunden, die eher selten als erfüllt gelten können⁴⁵. Die Anforderung, daß möglichst viele, oder nach dem demokratischen Gleichheitsgrundsatz sogar alle Bürger zu Wort kommen können („one man, one speech“), kann, wie Robert A. Dahl und Edward R. Tufte herausgestellt haben, in modernen Massengesellschaften nicht mehr sinnvoll realisiert werden⁴⁶. Deshalb ist von einer grundsätzlichen und strukturell bedingten Asymmetrie zwischen Sprecher- und Hörerrolle auszugehen⁴⁷. Aus diesem Grund ist es von *nachhaltiger* Bedeutung, daß, wenn schon nicht faktisch öffentliche Präsenz und aktive öffentliche Präsentation jedes Individuums möglich ist, zumindest eine umfangreiche Repräsentanz der eigenen Meinung vorherrscht - mithin also eine Pluralität an Medien vorhanden ist⁴⁸.

Ist die Vermutung des umfassenden Zugang bereits fragwürdig, so gilt dies auch für die Diskursfähigkeit der Individuen untereinander. Selbst wenn von einem einheitlichen Kommunikationscode ausgegangen werden kann, so bleibt doch das Problem der gesellschaftlichen Verteilung von Wissen, das angesichts zunehmender sozialer Problemkomplexität für den

⁴⁵ Dies ist im Kern Gegenstand der (empirischen) Nachrichtenwertforschung. So erhöht z. B. die „Prominenz des Sprechers“ die Wahrscheinlichkeit, in den Nachrichten zu erscheinen; vgl. Joachim F. Staab; Nachrichtenwert-Theorie; Freiburg i. Brsg. u. a. 1990.

⁴⁶ Vgl. Robert A. Dahl und Edward R. Tufte; Size and democracy; Stanford 1974; S. 66-79; auch die Einrichtung sogenannter „Offener Kanäle“ bzw. Bürgerfernsehen erweitert den potentiellen Sprecherkreis nur minimal. Einzig und allein das Internet - schon als der große Demokratisierer gepriesen (vgl. Joshua Meyrowitz; Die Fernseh-Gesellschaft. Wirklichkeit und Identität im Medienzeitalter; Weinheim u. a. 1987; S. 218) - ermöglicht potentiell allen Bürgern, auch als Sprecher in eine öffentliche Arena zu treten.

⁴⁷ Vgl. Bernhard Peters; Der Sinn von Öffentlichkeit; in: Friedhelm Neidhardt [Hg.]; Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen; Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; Opladen 1994; S. 52.

⁴⁸ Dieser Punkt bedürfte im Grunde einer wesentlich ausführlicheren Betrachtung. So ließe sich vermuten, daß bei kontinuierlicher Vernachlässigung spezifischer Positionen in den Massenmedien individuell eine Systementfremdung zu befürchten ist, die schließlich nachhaltige Folgen für die Legitimität mit sich brächte.

Beitrag zur Lösung dieser Problemlagen oder aber auch nur für das Verständnis (und damit der Kontrolle) der angebotenen Problemlösungen von eminent wichtiger Bedeutung ist. So schreibt Bernhard Peters: „Ein fundamentales Problem für moderne Öffentlichkeiten stellen die enorm gewachsene Bedeutung kognitiven Wissens für das soziale Leben und die sozialen Verteilungsmuster der Verfügung über solches Wissen dar“ und er ergänzt:

„Zudem geht es nicht nur um die bloße *Verteilung* des Wissens in einem quantitativen Sinn. [...] Es handelt sich um den Erwerb von Spezialsprachen im weitesten Sinn, um die Sozialisation in Sprachspiele, welche die Kenntnisse von Begriffssystemen ebenso voraussetzen wie Wissensbestände, in welche diese Begriffe eingebettet sind, und praktische Fertigkeiten sowie bestimmte praktische Interessenrichtungen und Erfolgskriterien“.⁴⁹

Da dieser Wissensbestand bei gleichzeitiger Nutzung von Spezialsprachen in einer öffentlichen Debatte nicht grundsätzlich und allgemein vorausgesetzt werden kann, dominieren in diesen Diskursen zumeist die Personen, die über diesen Wissensbestand (zum Teil) verfügen, während die „Nicht-Wissenden“ als mehr oder weniger gläubige Zuhörer verweilen, wenn sie nicht gar die Galerie, um im Bild zu bleiben, aus Desinteresse bzw. Unverständnis verlassen haben. Die allgemeine Diskursfähigkeit ist, um nicht mißverstanden zu werden, mit Sicherheit ein positives und nachhaltig zu verfolgendes Ideal, aber als Meßlatte für die Demokratisierungsfähigkeit eines Herrschaftsverbandes ist sie ungeeignet.

Ich habe skizzenartig versucht zu zeigen, daß der holistische Öffentlichkeitsbegriff ein falsches Bild von Öffentlichkeit entwirft. Ich habe dieser Auffassung das Bild der „segmentierten Öffentlichkeitsebenen“ entgegengesetzt, das von einer Vielzahl strukturell mehr oder weniger stark verbundener Öffentlichkeitsforen ausgeht, in denen die Bürger in je unterschiedlichen Rollen auftreten können. Trotz vorhandener Asymmetrien und Segmentierungen kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die

⁴⁹ Bernhard Peters; Der Sinn von Öffentlichkeit; a. a. O.; S. 55.

zentrale Funktion von demokratischer Öffentlichkeit, nämlich zur Kontrolle des politischen Systems beizutragen, erfüllt werden kann. Entscheidend für diese Funktionsfähigkeit ist nämlich nicht die Voraussetzung des allgemeinen Zugangs - auch wenn diese wünschenswert erscheinen mag - sondern vor allem die Gewährleistung, daß die Öffentlichkeiten für einen Pluralismus der Meinungen und Positionen prinzipiell offen sind und daß diese Öffentlichkeitsebenen nicht verbindungslos bleiben.

Die entscheidende Frage ist deshalb, wie die „Topographie“ europäischer Öffentlichkeit zu beschreiben ist und welche Herausforderungen sich für die Zukunft ergeben, wenn wir die zentrale Funktion der Kontrolle auch in einem europäischen Kontext gesichert sehen wollen? Bevor ich allerdings Überlegungen zu dieser Frage anstellen möchte, bedarf es eines kurzen Blickes auf die technischen Strukturen europäischer Medienwirklichkeit, um zu überprüfen, ob sich eventuell fundamentale Differenzen zwischen einem nationalen und einem europäischen Mediensystem ergeben, die bei der Vermessung europäischer Öffentlichkeit(en) von Bedeutung sein könnten.

4. Massenmedien in der Europäischen Union⁵⁰

Die Europäische Union zeichnet sich durch eine hohe Dichte ihrer Kommunikationskanäle aus. Eine der entscheidenden Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte, die zu dieser Fülle an Publikationsmöglichkeiten in allen Mediensegmenten geführt hat, ist die Liberalisierung nationaler Märkte im Bereich der audiovisuellen Medien. Während sich im Bereich der Printmedien von Beginn an in Demokratien fast ungehindert eine umfangreiche und zugleich plurale Angebotsstruktur entwickeln konnte, bildete bis in die frühen 1970er Jahre eine zumeist öffentlich-rechtliche (D, GB) bzw. staatsdirigistisch (F) orientierte Medienstruktur im Bereich der

⁵⁰ Um nicht den Rahmen dieser Ausführungen zu sprengen, werde ich mich auf den Bereich „Fernsehen“ konzentrieren. Eine Einbeziehung anderer Medientypen würde allerdings auch nicht die zentralen Ergebnisse dieser Betrachtungen verändern.

audiovisuellen Medien das charakteristische Merkmal nationaler Mediensysteme. Für diese Entwicklung gab es mindestens zwei bedeutsame Gründe:

- a) Mit der Entwicklung des Fernsehens und der weiten Verbreitung des Radios mehrte sich zunächst der Verdacht, das Fernsehen sei ein Medium, dessen persuasive Qualitäten kaum zu unterschätzen seien. Die Reaktionen des amerikanischen Publikums auf das Hörspiel „Invasion from Mars“, mehr aber noch die fast reibungslos zu funktionieren scheinende Propagandamaschinerie des Nationalsozialismus schienen die Vermutung, man könne mit Hilfe audiovisueller Medien nahezu grenzenlos manipulieren, zur Gewißheit werden zu lassen⁵¹.

Wenngleich bereits die ersten umfangreichen Medienwirkungsstudien diese Befürchtungen eindeutig zu widerlegen schienen⁵², so blieb den audiovisuellen Medien der Nimbus der Allmächtigkeit. Aus diesem Grund sollte freie Unternehmertätigkeit im audiovisuellen Bereich - sofern sie überhaupt zugelassen wurde - in eindeutig definierten und damit auch reglementierten Bahnen verlaufen.

- b) Der zweite Grund, aus dem sich die verschiedenen Nationen zu einer staatlichen Regulierungspolitik veranlaßt sahen, ergab sich aus einem technischen Umstand: Frequenzknappheit. Vor allem in der Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder auf diesen Aspekt aufmerksam gemacht und damit die

⁵¹ Es scheint ein fast natürlicher und zutiefst menschlicher Reflex zu sein, neue entstandene Medien für alles mögliche verantwortlich zu machen. So vermutete Anfang des 19. Jahrhunderts Lord Grenville, die Zeitungen seien der eigentliche Grund für die französische Revolution, eine Auffassung, die ganz allgemein auch Thomas Hobbes in seinem Leviathan vertrat, wenn er schreibt, Zeitungen und Bücher müßten unter Aufsicht genommen werden, wenn man Frieden und Einigkeit in einem Staat erhalten wolle; vgl. Thomas Hobbes; Leviathan; Stuttgart 1980/1651; S. 161.

⁵² Vgl. u. a. Paul F. Lazarsfeld/Bernard Berelson/Hazel Gaudet; The People's Choice; New York 1944.

Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems gerechtfertigt⁵³.

Dieses Kernargument zur Absicherung öffentlich-rechtlicher Rundfunkmonopole erwies sich jedoch im Laufe der letzten 20 Jahre als immer weniger stichhaltig. Mit der Entwicklung von Glasfaser- und Satellitentechnologie und schließlich der Möglichkeiten der digitalen Kompression vervielfachten sich die Kanäle, Inhalte in Ton und Bild an einen Rezipienten zu transportieren⁵⁴ und delegitimierten schließlich die Monopolstellung öffentlich-rechtlicher Fernsehanstalten.

Eine Statistik von 1990 gibt diese (quantitative) europäische Medienvielfalt wieder: 1300 Tageszeitungen, 3000 Wochenblätter, 6000 Publikumszeitschriften und ca. 18000 Fachzeitschriften, sowie im audiovisuellen Bereich 91 Fernsehanstalten mit einem Programmvolumen von fast 400.000 Stunden und mehrere tausend Radiostationen repräsentieren eine beeindruckende europäische Kommunikationsinfrastruktur.

Diese Kommunikationsinfrastruktur kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der „europäische Kommunikationsraum“ kaum mehr ist, als die Summe national begrenzter Kommunikationsräume. Dafür sind im Kern drei Gründe zu benennen, die sich für den Fernseh-Markt besonders deutlich herausarbeiten lassen:

1. *Sprache*: Die Ausstrahlung des Fernsehprogramms geschieht im Normalfall in der Landessprache. Damit ist, den Sprachraum über-

⁵³ Vgl. Franz Ronneberger; Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit beim Wandel des Rundfunksystems; in: Max Kaase/Winfried Schulz [Hg.]; Massenkommunikation. Theorie, Methoden, Befunde; Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; Köln 1989; S. 75.

⁵⁴ Von Seiten des Bundesverfassungsgerichtes wurde diese technischen Entwicklung erstmals im FRAG-Urteil vom 16. Juni 1981 nachhaltig berücksichtigt. Damit wurde der privat betriebene Rundfunk in Deutschlands als rechtlich zulässig erkannt, wobei das Gericht eine klare Festlegung der Zulassungskriterien und deren rechtsstaatliche Überprüfbarkeit einforderte.

greifenden Programmangeboten Grenzen gesetzt. Zwar bestehen durch Untertitelung bzw. Synchronisation Möglichkeiten, diese Sprachbarrieren zu senken, aber aus der Rezipientenforschung ist bekannt, daß der eine Weg für den Zuschauer im höchsten Maße unattraktiv (hohe Leseaktivität), im Fall der Synchronisation für die meisten Sendeanstalten, vor allem in kleineren Sprachräumen, kaum finanzierbar ist⁵⁵.

2. *Zeitliche Konsumgewohnheiten:* Konsumgewohnheiten in den Mitgliedsländern divergieren z. T. erheblich. Während in Deutschland das offizielle Abendprogramm um 20 Uhr MEZ beginnt, startet dieses in Spanien erst um 23 Uhr MEZ: „Fernsehgewohnheiten haben häufig rituellen Charakter und werden schwerlich zu synchronisieren sein“⁵⁶.
3. *Inhaltliche Konsumgewohnheiten:* Gleiches gilt für die Inhalte des jeweiligen Programmangebots. Zwar hat mit der weltweiten Vermarktung von Sendeformaten ein Homogenisierungsprozeß der Programminhalte noch ungeahnten Ausmaßes begonnen. Dieser kann gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen, daß nationale Differenzen bestehen bleiben. Insbesondere Italien, Großbritannien und Frankreich, die selber über eine international respektable Filmindustrie verfügen, greifen - z. T. politisch gewollt - verstärkt auf den Bestand eigener Produktionen zurück, die aber im Ausland aufgrund ihres hohen Bezugsgrades auf jeweils länderspezifische Eigenheiten weniger erfolgreich sind.

Nicht allein finanzielle Gründe⁵⁷, sondern diese eben benannten Hemmnisse waren es, die Versuche, ein europaweites Fernsehprogramm einzurichten, schon nach kurzer Zeit scheitern ließen. Weder der Sender EURICON, noch das mit großer Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunk-

⁵⁵ Vgl. Winand Gellner; Massenmedien; a. a. O.; S. 298.

⁵⁶ J. Gerhards; Westeuropäische Integration; a. a. O.; S. 102.

⁵⁷ Vgl. Jan Kurelmann; Europäische Öffentlichkeit; a. a. O.; S. 107.

anstalten von 1985 an betriebene Europa-TV haben für eine längere Zeit überleben können. Die massenmediale Herstellung eines europäischen Kommunikationsraumes war jedesmal an diesen Barrieren gescheitert.

Das Scheitern dieser groß angelegten Fernsehprojekte bedeutete dennoch nicht den vollkommenen Rückzug zumeist öffentlich-rechtlicher Programmveranstalter von transnationalen Fernsehprojekten, sondern vielmehr gab es der realistischeren Einschätzung Vorschub, daß die Verbindung von Kommunikationsgemeinschaften ein langsamer und schwieriger Weg sein würde. Mit der Gründung des Senders „3sat“, der österreichische, schweizer und deutsche Sender unter einem Dach vereinte, konnte das Problem der Sprachenvielfalt, sieht man einmal von dem schwer verständlichen Dialekt des Schweizer-Deutsch ab⁵⁸, vermieden werden. Mit dem deutsch-französischen Kultursender „arte“ entstand ein weiterer transnationaler Sender, der sich als Keimzelle für einen gesamteuropäischen Kulturkanal versteht⁵⁹.

Neben diesen ersten Unternehmen, die zumeist von öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten finanziert und programmatisch bestückt wurden, begannen in den letzten Jahren eine Reihe privat-finanzierter Sender ihren Betrieb aufzunehmen, die nun z. T. im gesamten europäischen Raum zu empfangen sind (Eurosport, Euronews, MTV). Im Allgemeinen handelt es sich dabei um sogenannte Spartensender, die allerdings inhaltlich wie ökonomisch nicht mit dem Angebot nationaler Vollprogramme konkurrieren können.

Tabelle 1: Auswahl von Sendern im deutschen Kabelnetz

⁵⁸ Sendungen in Schweizer-Deutsch sind deshalb auch zumeist Untertitelt.

⁵⁹ Das Sprachenproblem wird durch eine Kombination verschiedener Verfahren gelöst: Synchronisation und Untertitelung. Das Programm wird in 2-Kanal-Tontechnik ausgestrahlt, wobei ein Kanal die deutsche, der andere die französische Fassung überträgt. Bei dreisprachigen Sendern würden aufgrund der begrenzten Tonübertragungskapazitäten bereits Probleme entstehen.

Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?

Vollprogramm	Spartenprogramm	
ARD / 3. Programme (n)	arte (t)	Phoenix (n)
Kabel 1 (n)	DSF (n)	Super RTL (n)
Pro7 (n)	Euronews (t)	tm3 (n)
RTL (n)	Eurosport (t)	Viva (n)
RTL2 (n)	Kinderkanal (n)	Viva2 (n)
Sat1 (n)	MTV (t)	3sat (t)
VOX (n)	nickelodeon (n)	
ZDF (n)	n-tv (n)	
n = nationaler Sender t = transnationaler Sender		

Fazit: Die Europäische Union ist eine sprachlich zutiefst heterogene Gemeinschaft. Diese Heterogenität kann auch durch die Massenmedien nicht in einem einheitlichen Kommunikationsraum aufgelöst werden, denn sie scheitern an den Barrieren nationaler Konsumstrukturen und Sprachgemeinschaften. Zwar darf dieses negative Fazit nicht darüber hinwegtäuschen, daß es durchaus praktische Ansätze gibt, sich diesem Problem zu stellen. Kultur-unspezifische Programme (MTV, Eurosport) scheinen gegenwärtig bei der Überwindung der vorhandenen Trägheitsmomente für eine umfassende europäische Öffentlichkeit noch am erfolgreichsten zu sein⁶⁰. Ein europäisches Vollprogramm, das den verschiedenen Facetten europäischer Wirklichkeiten Rechnung tragen könnte, wird aber in naher Zukunft pure Illusion sein.

⁶⁰ Michael Schroeder; Originelle Randerscheinung; in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 46. Jg, Heft 3/97, S. 92.

5. Anmerkungen zu einer Topographie europäischer Öffentlichkeit

Wie gezeigt werden konnte, existiert keine Medienstruktur, die die Ebene nationaler Massenmedienöffentlichkeiten überspannen würde - auch wenn dies technisch möglich wäre. Sie scheitert an den jeweils regional verankerten Besonderheiten der verschiedenen Kommunikationsräume in Europa.

Die Struktur europäischer Öffentlichkeit ist stark segmentiert. Im Unterschied zu nationalen Öffentlichkeitsstrukturen erhöht sich die Komplexität und Ausdifferenzierung in Europa durch die Existenz unterschiedlicher Sprachen. Woran es ihr im Gegensatz zu sprachlich homogeneren Einheiten fehlt, ist die interne und intensive Vernetzung gleichartiger Öffentlichkeitsforen⁶¹. Darüber hinaus werden die oben angesprochenen Asymmetrien im europäischen Kontext verstärkt sichtbar werden. Bezogen auf die Kontrollfunktion bedeutet dies, daß sich die Komplexität dieses Prozesses steigern wird und damit zugleich auch unübersichtlicher gestalten wird.

Zwar bestehen keine Zweifel, daß eine solche Öffentlichkeitsstruktur den demokratischen Prozeß innerhalb Europas erschweren wird, aber die grundsätzliche *Ähnlichkeit* dieses Kontrollforums mit nationalen Öffentlichkeiten läßt zumindest den Schluß zu, daß Europa grundsätzlich, aber eben unter erschwerten Bedingungen, demokratisierungsfähig ist.

Es ist deshalb die zentrale Aufgabe der Zukunft, sich intensiv um die Beseitigung dieser Behinderungen zu bemühen. Ein Europa, das an einer *stabilen* Demokratie mit ausreichend Legitimität interessiert ist, wird sich deshalb folgenden Herausforderungen stellen müssen:

⁶¹ Ansätze solcher Vernetzungen bilden sich zunehmend z. B. im Bereich der Wissenschaft in Form von internationalen Kongressen und Workshops [sic!] heraus. Die Verkehrssprache ist dabei zumeist Englisch.

1. *Transparenz des politischen Systems.* Es liegt in der Verantwortung des europäischen Institutionensystems, die generellen Voraussetzungen für eine Kontrolle zu schaffen. Dies bedeutet zuallererst ein öffentlich-machen zentraler Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren⁶². Die sich dadurch verstärkende Kommunikationsbeziehung zwischen dem politischen Institutionensystem und den verschiedenen öffentlichen Arenen ist eben auch ein wichtiger Entscheidungsfaktor für die Legitimität des gesamten politischen Systems⁶³. Intransparenz würde eine solche Kommunikationsbeziehung auf eine harte Belastungsprobe stellen, schlimmstenfalls verhindern.
2. *Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten.* Die Intransparenz dieser Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hat bislang verhindert, daß im nationalen Kontext „Europa“ ein zentrales Thema öffentlicher Diskurse war. Auch wenn sich Änderungen in dieser Hinsicht abzeichnen⁶⁴, so kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine Diskussion über die vielfältigen, und den nationalen Kontext maßgeblich beeinflussenden Entscheidungen europäischer Institutionen eher selten sind. Dieses Desinteresse mag zum einen am mangelnden Sanktionspotential der europäischen Bürger liegen⁶⁵, ist

⁶² Vgl. Edgar Grande; Demokratische Legitimation und europäische Integration; in: Leviathan, 24. Jg., Heft 3/1996; S. 351; sehr wohl müssen dabei auch die kontraproduktiven Effekte berücksichtigt werden; vgl. Thomas Christiansen; Gemeinsinn und Europäische Union; in: Winfried Steffani/Uwe Thaysen [Hg.]: Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente (Zeitschrift für Parlamentsfragen. Sonderband zum 25jährigen Bestehen); Opladen 1995; S. 62.

⁶³ Vgl. Gerhard Loewenberg; Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland; Tübingen 1969; S. 451.

⁶⁴ Dies gilt z. B. für die Diskussion um die Rinderseuche BSE und die Politik der europäischen Institutionen und Gremien. Erstmals scheint ein Diskurs nicht mehr nur aus der Befürchtung eines nationalen Souveränitätsverlustes heraus geführt zu werden, sondern vielmehr werden europäische Wirklichkeiten einer Kontrolle unterzogen. Damit wird erstmals das Thema „Europa“ auf einer anderen Ebene diskutiert.

⁶⁵ Vgl. J. Gerhards; Westeuropäische Integration; a. a. O.; S. 104.

aber auch auf die räumliche Distanz zwischen den Menschen und den europäischen Institutionen zurückzuführen. Eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten ist deshalb auf eine Vielzahl vermittelnder Institutionen (Parteien, Interessensvertretungen etc.) angewiesen, die „Europa zu den Bürgern bringen“ und damit den Diskurs zwischen politischem System und dem Bürger lebendig halten können. Diese haben sich allerdings bislang nur rudimentär entwickelt und stellen noch keine Akteursebene dar, die sich auch in nationalen Öffentlichkeiten präsentieren könnte⁶⁶.

3. *Stärkung der Kommunikationsfähigkeit.* Eine weitere Herausforderung für das zukünftige Europa wird jedoch sein, eine horizontale Verdichtung europäischer Öffentlichkeit zu befördern und damit die kommunikative Integration der Europäischen Union weiter zu stärken. Theoretisch bzw. technisch ist diese horizontale Verdichtung des „Kommunikationsraumes Europa“ möglich (Stichworte: Satellitentechnik, Internet). Allerdings ist die Frage nach der Ermöglichung des Verständnisses differierender Kommunikationscodes absolut unbefriedigend beantwortet. Ansätze zur Überwindung dieser Barrieren dazu bilden neben den zumeist nur von symbolischer Bedeutung seienden Städtepartnerschaften vor allem Austauschprogramme von Schülern und Studenten (z. B. ERASMUS / SOKRATES-Programm). Aber auch bildungs- und forschungspolitische Fördermaßnahmen sind dringend erforderlich. Einen Anfang bildet z. B. das Programm „Mehrsprachige Informationsgesellschaft“ (MLIS), das mit einem Etat von 15 Mio. ECU 1996 verabschiedet wurde und die „...Übersetzungsindustrie zur Entwicklung und Nutzung mehrsprachiger sprachtechnischer Hilfsmittel“⁶⁷ anregen soll.

⁶⁶ Vgl. Peter Graf Vitzthum; Probleme der Parteiendemokratie; in: Peter M. Huber/Wilhelm Möhle/Martin Stock [Hg.]; Zur Lage der parlamentarischen Demokratie; Tübingen 1995; S. 94; E. Grande; Demokratische Legitimation; a. a. O.; S. 350.

⁶⁷ EUR-OP NEWS 1/97 (Beilage): S. 4.

Der Erfolg solcher Programme zur Entwicklung von automatisierten Übersetzungen, die zum Beispiel die Kosten einer Synchronisation erheblich senken könnten, können aber nur als Teil allgemeiner Anstrengungen verstanden werden.

Eine Landkarte europäischer Öffentlichkeit ist erst in rudimentären Ansätzen zu erkennen. Vereinzelt Orte einer europäischen Öffentlichkeit sind durchaus schon vorhanden, sie bilden gleichwohl gegenwärtig erst einen Kernbestand europäischer Öffentlichkeitsforen. Für die Wahrnehmung der Kontrolle durch die Bürger einer Europäischen Union mag dies aus demokratietheoretischer Sicht noch nicht ausreichend sein, aber in historischen, und damit in langfristigeren Dimensionen gedacht, steht Europa nicht am Ende, sondern erst am Anfang des Demokratisierungsprozesses.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-05-8



Zentrum für Europäische Integrationsforschung

Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>