

Bad News is Good News! Die Darstellung von Fiaskos in den Medien

1. Einleitung

Die Debatte um Deutschlands Enthaltung bei der UN Sicherheitsratsresolution 1973 zur Libyenkrise im März 2011 dürfte noch lange als eine der heftigsten außenpolitischen Kontroversen in Erinnerung bleiben. Jene Entscheidung wurde vom ehemaligen Außenminister Joschka Fischer im Nachhinein als »vielleicht das größte außenpolitische Debakel seit der Gründung der Bundesrepublik« gebrandmarkt.¹ Der für diese Enthaltung zuständige Außenminister Westerwelle stellte daraufhin die Aufweichung des EU Stabilitätspaktes 2004 als »gescheitertes Rezept« und »größte[n] historische[n] Fehler in der Nachkriegsgeschichte« dar.² Diese und vergleichbare Bemerkungen geben Anlass zu der Frage, welche außenpolitischen Ereignisse und Ergebnisse denn nun tatsächlich als »Fiaskos« in die deutsche Medienberichterstattung eingehen. Dabei ist von besonderem Interesse, wessen Perspektive in der Debatte dominiert und ob die Einschätzung als Fiasko in einem bestimmten Frame erfolgt. Denn die Einbettung von politischer Berichterstattung in einem thematisch übergeordneten und zeitlich überdauernden Rahmen führt dazu, dass die öffentliche Konstruktion vergangener außenpolitischer Fiaskos einen entscheidenden Einfluss auf die Bewertung und Akzeptanz der zukünftigen Außenpolitik haben kann.

Unser Beitrag greift auf das Konzept von Medienframes zurück und identifiziert jene Entscheidungen und Outcomes, die in führenden deutschen Tageszeitungen wiederholt als Fiaskos der deutschen Außenpolitik charakterisiert worden sind. Ebenfalls erhoben wird eine Reihe von Kontextbedingungen, z.B. welche Themengebiete besonders betroffen sind, welche Akteure den Diskurs prägen und besonders häufig zu Wort kommen sowie die Frage, wer eigentlich die Fiaskos verschuldet hat. Insgesamt zeigt unsere Analyse über einen Zeitraum von 22 Jahren, dass die Medien mit Fiaskozuschreibungen eher sparsam umgehen. Gleichzeitig gibt es einen stabilen Konsens darüber, was als Fiasko einzustufen ist. Dazu zählen seit 1993 die Jugoslawien-Politik, die transatlantische Krise um den Irakkrieg 2003, die gescheiterten EU-Referenden

1 Der Spiegel, »Ein einziges Debakel«, Spiegel-Gespräch mit Joschka Fischer, Heft 35 (2011), S. 26.

2 Auswärtiges Amt, »Fundamente der deutschen Außenpolitik, Rede des Bundesaußenministers im Deutschen Bundestag anlässlich der Debatte über den Etat 2012«, 7.9.2011, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/110907-BM_BT_Haushalt.html?nn=582306 (abgerufen am 9.9.2014).

2005 sowie die Libyenpolitik 2011. Die Fiaskozuschreibungen werden am häufigsten von den Journalisten selbst vorgenommen, aber auch von Oppositionspolitikern, deren Aussagen entsprechend zitiert werden. Explizite Schuldzuweisungen ließen sich nur bei zwei Dritteln der Fiaskos identifizieren. In diesen Fällen werden besonders häufig die Bundeskanzler, die Bundesregierung sowie Deutschland insgesamt verantwortlich gemacht. Ein häufiger Grund, Außenpolitik als Fiasko zu bezeichnen, ist ein wahrgenommener Mangel an Multilateralismus, was einen konstanten übergeordneten Frame der deutschen Fiasko-Berichterstattung ausmacht.

2. Fiaskos und Medienframes

Die Frage, was ein Fiasko ist, wird in unserer Studie mit Hilfe der Medienberichterstattung beantwortet. Dabei ist die Frage objektiv nachweisbarer Effekte konkreter außenpolitischer Handlungen irrelevant. Es gibt schlichtweg kein objektives Maß, vielmehr erfolgt die Zuschreibung extrem negativer Effekte vor dem Hintergrund übergreifender sozialer Deutungsmuster, im Falle Deutschlands etwa der Rahmung (*framing*) der Westbindung und des Multilateralismus (siehe unten). Ontologisch verstehen wir außenpolitische Fiaskos also als sozial konstruiert und tradiert. Epistemologisch halten wir die systematische Erfassung von Fiaskozuschreibungen mittels quantitativer und qualitativer Analyseverfahren für möglich und sinnvoll – insofern bewegen wir uns hier innerhalb eines positivistischen Wissenschaftsverständnisses.

Das Diktum von »bad news is good news« fasst pointiert zusammen, dass die Medienberichterstattung aufgrund der Nachfragestrukturen zu negativen Nachrichten tendiert. Auch in der Nachrichtenwertforschung wurde Negativität als einer der zentralen Nachrichtenfaktoren identifiziert.³ *Bad news* rangieren also in der Präferenz von Verlegern und Redakteuren weit oben. Wenn nun ein Kommunikationsteilnehmer eine politische Entscheidung als Fiasko bezeichnet, ist das eine außerordentlich negative Bewertung, die – je nach Stellung des Sprechers in der politischen Hierarchie – eine besonders hohe Chance hat, veröffentlicht zu werden.⁴ Eine Vielzahl journalistischer und verlegerischer Entscheidungen ergibt daher über die Zeit ein belastbares Muster medialer Fiaskozuschreibungen.

Der Medieninhalt wird im Folgenden als Schnittstelle begriffen, an der sich Aktionen und Reaktionen von politischen Entscheidern, Journalisten und Publikum treffen und permanent miteinander interagieren. Je nach politischer Situation neigt sich das Gleichgewicht, welches zwischen den Akteuren entsteht, in die eine oder andere Rich-

3 Johan Galtung / Mari H. Ruge, »The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers« in: *Journal of Peace Research* 2, Nr. 1 (1965), S. 64-90; Tony Harcup / Deirdre O'Neill, »What Is News? Galtung and Ruge Revisited« in: *Journalism Studies* 2, Nr. 2 (2001), S. 261-80.

4 Herbert J. Gans, »Deciding What's News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time« Evanston 2004, S. 144-145.

tung⁵: in Krisensituationen beispielsweise zu den politischen Entscheidern, in Routine-situationen zu den Medien und in ereignisarmen Zeiten («Sommerloch») in Richtung des Publikums. Es sind also keineswegs nur die Handlungen von Medien, die im Medieninhalt abgebildet werden, sondern das Ergebnis vielfacher Interaktionen zwischen allen Teilnehmern des politischen Kommunikationsprozesses.⁶ Unsere Analyse erfasst daher, was im Moment der Berichterstattung als Fiasko wahrgenommen wurde und wie sich die Fiaskozuschreibungen über die Zeit entwickelt haben. Dabei stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

- a. Welche außenpolitischen Ereignisse und Themen werden von den deutschen Medien als Fiasko dargestellt?
- b. Wer bestimmt, was ein Fiasko ist bzw. wer wird in den Medien am häufigsten mit Fiaskozuschreibungen zitiert?
- c. Wer hat – gemäß der Medienberichterstattung – das Fiasko verschuldet?

Jenseits des expliziten Inhaltes liefert die Berichterstattung auch Hinweise auf implizite Medienframes. Als themenspezifische, übergeordnete Rahmen, in welche die beschriebene Handlung eingebettet wird, bieten Frames eine bestimmte Lesart der beschriebenen Kontroverse an.⁷ Das kann sowohl auf einer konkreten als auch auf einer abstrakten Ebene geschehen, weil das Framing-Konzept in seiner empirischen Operationalisierung nicht eindeutig festgelegt ist.⁸ Daher verstehen wir zum einen die konkreten, *expliziten* Fiaskometaphern als Frame, aber auch eventuelle übergeordnete, *implizite* Deutungswinkel, die sich aus den Fiaskozuschreibungen ergeben. Robert Entman weist auf weitere Eigenschaften eines Frames hin – Probleme identifizieren, Ursachen benennen, moralische Wertungen und mögliche Auswege nahelegen⁹: was es Journalisten und Lesern ermöglicht, die Fülle an Informationen in einem bestimmten Sinnzusammenhang darzustellen bzw. zu verarbeiten. Die Analyse solcher Frames erscheint insbesondere auf dem Feld der Außenpolitik relevant, da die Leser mangels persönlicher Erfahrungen eher auf angebotene Orientierung zurückgreifen als bei innenpolitischen Themen.

Zunächst wurden die Fiasko-Frames mit Hilfe einer Medieninhaltsanalyse identifiziert. Auf Basis der Berichterstattung in der *Süddeutschen* und der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* haben wir erhoben, welche außenpolitischen Ereignisse zwischen 1992

5 Matthew A. Baum / Philipp B. Potter, »The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy. Toward a Theoretical Synthesis« in: *Annual Review of Political Science* 11, Nr. 1 (2008), S. 39–65.

6 Jens Tenscher / Henrike Viehrig, »Internationale Politische Kommunikation« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19, Nr. 4 (2009), S. 560.

7 Michael Schenk, *Medienwirkungsforschung*, Tübingen 2007, S. 327; Claes de Vreese / Sophie Lecheler, »News Framing Research. An Overview and New Developments«, in: Holli A. Semetko / Margaret Scammell (Hg.), *The SAGE Handbook of Political Communication*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York 2012, S. 294.

8 Dennis Chong / James N. Druckman, »Framing Theory« in: *Annual Review of Political Science* 10, Nr. 1 (2007), S. 106.

9 Robert M. Entman, »Framing. Toward Clarification of a Fractured Paradigm« in: *Journal of Communication* 43, Nr. 4 (1993), S. 52.

und 2013 als Fiasko, Debakel, Desaster, Versagen oder Scheitern bezeichnet wurden. Diese fünf Begriffe haben wir als Synonyme angesehen und als Suchwörter benutzt. Es handelt sich um stark abwertende Begriffe, die politische Fehlschläge beschreiben, welche über das Maß alltäglicher Fehler hinausgehen. Das unterscheidet sie vom »Lap- sus«, dem »Miss-« oder »Ungeschick« sowie dem medial belächelten diplomatischen »Fauxpas«. Um die Suche in den Nachrichtenarchiven¹⁰ einzuschränken, haben wir zudem den Suchfilter »Deutsch* UND Außenpol*« eingesetzt, um sicherzugehen, dass die Artikel auch deutsche Außenpolitik thematisierten. Insgesamt ergab unsere Abfrage 856 Artikel für die SZ und 1309 Artikel für die FAZ. In einem zweiten Schritt prüften wir händisch, ob die Fiaskozuschreibung tatsächlich auf ein außenpolitisches Ereignis gemünzt war. Dies traf bei der FAZ in 147 Fällen, bei der Süddeutschen in 60 Fällen zu. Somit besteht unsere Datenbasis aus 207 Fällen von Fiaskozuschreibungen. Dabei waren die Begriffe im Sample selbstverständlich nicht gleichmäßig verteilt. Der Begriff »Fiasko«, ein Lehnwort aus dem Italienischen, wurde nur in sieben FAZ-Artikeln und fünf SZ-Artikeln verwendet. Weit gebräuchlicher waren die Begriffe »Scheitern« (FAZ: 53, SZ: 14), »Versagen« (FAZ: 39, SZ: 23) sowie »Desaster« (FAZ: 31, SZ: 14). Von einem »Debakel« sprachen 17 FAZ-Artikel und vier SZ-Artikel. Mit Blick auf die stark negative Wertung, die all diese Begriffe gemeinsam haben, erwächst aus der asymmetrischen Verteilung jedoch kein methodischer Bias.

In Anlehnung an unsere Forschungsfragen entwickelten wir drei Variablen, die wir für jede außenpolitische Fiasko-Nennung erfassten. Im Einzelnen untersuchten wir (1) auf welches Ereignis sich die Fiaskozuschreibung bezog, (2) wer konkret die Zuschreibung vorgenommen hat und (3) wer – gemäß Medienberichten – die Schuld an dem Fiasko trägt.¹¹ Beim Erheben der Fiaskozuschreibungen war nicht entscheidend, ob das spezielle Ereignis tatsächlich, objektiv ein Desaster darstellt, sondern dass die mediale Zuschreibung eindeutig ist. Indem wir die Fiaskozuschreibung als ersten Filter für die Auswahl des Medieninhalts nehmen, und unsere Analyse auf die Erforschung dieser Zuschreibungen fokussieren, wenden wir das Framing-Konzept auf einen eng umgrenzten Bereich an und fragen in welche zeitlich überdauernden, konstanten Rahmen die deutsche Berichterstattung über außenpolitische Fiaskos eingebettet ist. Die explizite Berücksichtigung und Erfassung derjenigen Akteure, die Fiaskos konstatieren und anderen anlasten, trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass Subjekt und Objekt einer Fiaskozuschreibung stets eng miteinander verquickt sind. Mit anderen Worten: Fiaskozuschreibungen sagen auch viel über die oder den Kritikübende/n, ihre/seine Werthaltungen und soziale Positionierung aus.

10 Frankfurter Allgemeine Archiv und Süddeutsche Zeitung Archiv/Library Net, beide einsehbar über <http://librarynet.szarchiv.de/Portal/restricted/index.jsp> und http://faz-archiv-approved.faz.net/intranet/biblionet/r_suche/FAZ.

11 Unser dreiköpfiges Codiererteam erreichte eine Inter-coder-Reliabilität von 0,67, die nach einer Revision auf eine Übereinstimmungsrate von 0,9 gesteigert werden konnte.

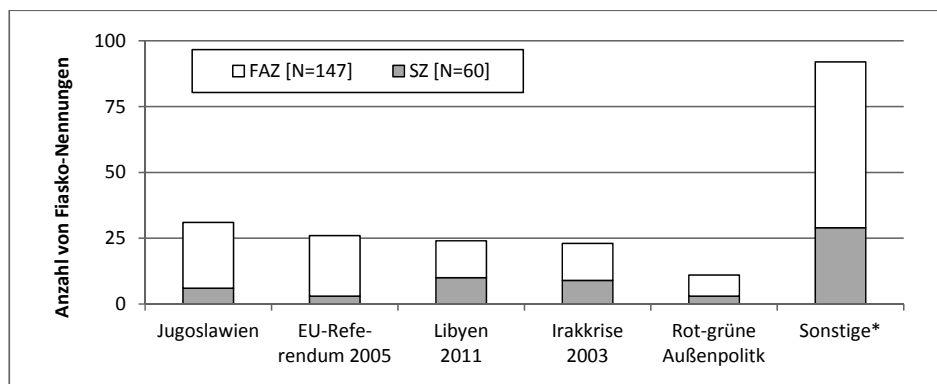
3. Welche Events sind Fiaskos?

Generell konstatieren die deutschen überregionalen Qualitätszeitungen nur selten, dass die deutsche Außenpolitik oder Teile von ihr ein Fiasko sind. Die niedrige Fallzahl von 207 Nennungen in 22 Jahren zeigt, dass drastische Kritik auf dem Feld der Außenpolitik sehr zögerlich angebracht wird. Die spärliche Verwendung von Fiaskozuschreibungen erlaubt jedoch auch, solche Zeitpunkte zu identifizieren, in denen sich die Zuschreibungen häufen. Dies ist in den Jahren 1993, 2003, 2005 und 2011 der Fall, in denen es zu umstrittenen Schlüsselereignissen der deutschen Außenpolitik kam (vgl. Abbildung 1). Demnach bezeichneten die deutschen Medien die Jugoslawienkrise(n) (ohne Kosovo) am häufigsten als Fiasko.

An zweiter Stelle folgt der gescheiterte EU-Verfassungsvertrag, dessen Ablehnung durch die französischen und holländischen Wähler 2005 als ein Scheitern der europäischen und auch der deutschen Außenpolitik dargestellt wurde. Schließlich wurde die deutsche Libyenpolitik 2011 vom ehemaligen Außenminister Fischer als »Debakel« bezeichnet, was in den Medien vielfach wiedergegeben wurde.¹² Die deutsche Irakpolitik, die eine Dekade nach der desaströsen Intervention der Amerikaner heute auch von Unionspolitikern als richtige Entscheidung angesehen wird¹³, wurde in den Jahren 2002 und 2003 jedoch häufig als Scheitern der deutschen Diplomatie eingeschätzt.¹⁴ Ein weiteres Thema war die rot-grüne Außenpolitik. Dies ist das einzige außenpolitische Fiasko, bei dem sich die Medien nicht auf ein bestimmtes Ereignis beziehen. Stattdessen wird ein Blick auf die Urheber der Fiaskozuschreibungen zeigen, dass es vor allem die schwarz-gelbe Opposition war, die in den Monaten vor der Bundestagswahl 2005 hierfür die entsprechenden Formulierungen lieferte.

- 12 Michael Bauchmüller / Stefan Braun, »Plötzlich Partner. Außenminister Westerwelle korrigiert zögerlich seine Haltung zum Libyen-Einsatz – und besänftigt damit die FDP « in: *Süddeutsche Zeitung*, 29.8.2011.
- 13 Hasnain Kazim, »Irak-Debatte bei Jauch: Krieg mit den Waffen des Westens« in: *Spiegel Online*, 23.6.2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/guenther-jauch-talkshow-zur-irak-krise-a-976766.html> (abgerufen am 10.9.2014).
- 14 Im Vergleich des »Irak-« und des »Jugoslawienfiaskos« wird besonders deutlich, dass Fiaskos als soziale Konstruktion entweder aufrechterhalten werden oder verblassen bzw. sogar eine Umdeutung erfahren können. Konkret: Das transatlantische Zerwürfnis im Vorfeld des Irakkrieges wurde damals als Fiasko wahrgenommen, heute hingegen erscheint es als nahezu unvermeidbar, damit Schlimmeres (die Verwicklung in einen unnötigen und desaströsen Krieg) abgewendet werden konnte. Die Jugoslawienpolitik hingegen wird weiterhin vielfach als negativ eingeschätzt wodurch sich das Jugoslawienfiasko weiter reproduziert.

Abbildung 1: Häufigste außenpolitische Fiaskos 1993-2013



* Kosovo, Eurokrise, Iran, diverse EU-Gipfel (je 5 Nennungen), Afghanistan (4 Nennungen), Drohnenprojekt Eurohawk, Visa-Affäre, Syrien, Rambouillet, Ruanda, Klimawandelpolitik (je 3 Nennungen), palästinensische UNESCO-Mitgliedschaft, Somalia, Weltkriege, Kroatien, Maastrihter Vertrag, UN-Weltbevölkerungskonferenz, Weltordnung nach dem Kalten Krieg (je 2 Nennungen) sowie diverse Einzelnennungen, u.a. schwarz-gelbe Außenpolitik, Westerwelles Nähe zu Wirtschaftsvertretern, europäisches Währungssystem, Waffenexportpolitik; Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend findet sich ein großer Teil der Fiasko-Nennungen in der Restkategorie wieder. Diese relativ hohe Anzahl »sonstiger« Ereignisse ist der Tatsache geschuldet, dass über die Dauer von 22 Jahren viele singuläre Ereignisse als Fiasko bezeichnet wurden, die jedoch kein kohärentes Muster ergeben. Weder Ereignisklassen (z.B. Auslandseinsätze, Gipfeltreffen) noch geographische Kategorien (EU, übrige Welt) sind angemessen, um den Kern der Fiaskozuschreibungen, wie sie von den Medien vorgenommen wurden, zu erfassen. Daher haben wir uns für eine möglichst ausführliche Auflistung der Restkategorie entschieden (vgl. Abb. 1).

Was ist nun die übergeordnete Klammer für Fiaskozuschreibungen? Unsere Ergebnisse zeigen, dass drei der fünf häufigsten Fiaskos auf bewaffnete Auslandseinsätze bezogen sind (Jugoslawien, Irak und Libyen). Daher stellt sich die Frage, wieso umstrittene Einsätze wie Kosovo oder Afghanistan nicht in gleichem Maße als Fiasko bezeichnet wurden. Das gleiche gilt für die Eurokrise, die zwar fünf Mal als Fiasko bezeichnet wurde, was aber – gemessen an der Berichterstattung und den politischen Auswirkungen – ein vergleichsweise geringer Wert ist. Wenn man bedenkt, welch unterschiedliche Ereignisse als maßgebliche Fiaskos der deutschen Außenpolitik dargestellt werden, so zeigt sich, dass ein Mangel an Koordination bzw. Ausscheren aus dem Verhalten der übrigen Verbündeten ein häufiger Anlass für die Medien sind, ein Fiasko zu konstatieren. Dieser »Multilateralismus-Frame« ist daher für Deutschland eine entscheidende Voraussetzung, eine Fiaskozuschreibung zu generieren, die an sozial tradierte Vorstellungen von Außenpolitik anschlussfähig ist. In Anlehnung an Entmans

Frame-Eigenschaften¹⁵ zeigt der Frame, dass die Kontroverse der deutschen außenpolitischen Fiaskos darin besteht, dass Deutschland nicht im Einklang mit Partnern und Verbündeten handelt. Er beinhaltet die Empfehlung, dass Deutschland idealerweise zusammen mit Partnerländern agiert und diagnostiziert, dass diese Norm im betreffenden Fall verletzt wurde.¹⁶ Insgesamt zeigt der Multilateralismus-Frame auch, warum einige Ereignisse so konstant als Fiasko bezeichnet wurden; andere, wie der Afghanistaneseinsatz oder die Eurokrise, jedoch kaum.

Im Fall Iraks begründen 22 von 23 Artikeln, welche die deutsche Außenpolitik im Vorfeld des Irakkriegs als Fiasko bezeichnen, dies ausdrücklich mit der mangelhaften Abstimmung zwischen wichtigen Partnern. Zwar wird die Schuld nicht ausschließlich in der deutschen Position gesucht, sondern Teils der europäischen, aber auch der transatlantischen Uneinigkeit ein Vorwurf gemacht. Jedoch ist bezeichnend, dass trotz der Vielschichtigkeit der Irak-Problematik dieser gemeinsame Nenner bei fast allen Fiaskozuschreibungen zu diesem Ereignis zu beobachten ist. Das gleiche trifft auf die deutsche Enthaltung in der Libyen-Abstimmung 2011 zu. Hier sind es 21 von 24 Artikeln, die ein Desaster konstatieren, weil es der Bundesregierung nicht gelungen ist, im Einklang mit den westlichen Verbündeten zu stimmen, als die Frage nach einem Einsatz in Libyen vor dem UN-Sicherheitsrat entschieden wurde. Auch das prägnanteste Fiasko deutscher Außenpolitik, die Jugoslawien-Krise(n), wird mehrheitlich deswegen als Fehlschlag bezeichnet, weil sich die europäischen Länder nicht auf ein gemeinsames, effektives Vorgehen einigen konnten (betrifft 21 von 31 Artikeln).

Die abstrakte Frame-Dimension macht also deutlich, wie der Multilateralismus-Frame über der Berichterstattung der außenpolitischen Fiaskos ›schwebt‹ und diese orientiert. Besonders augenfällig wird das an den Berichten zum Irak, zu Libyen und zu Jugoslawien. Im Falle des EU-Referendums 2005 wird das Fiasko zum Teil ebenfalls darauf zurückgeführt, dass Deutschland nicht ausreichend multilateral gehandelt habe. So habe die deutsche Verhandlungsstrategie zu wenig Rücksicht auf Differenzen zwischen den Befürwortern einer Erweiterung und denjenigen, die zuallererst eine Vertiefung präferierten, genommen. Das explizite Bekenntnis Deutschlands zur türkischen Beitrittsperspektive trotz erheblicher Vorbehalte dagegen, etwa in Frankreich, wurde in diesem Zusammenhang beispielsweise von Michael Glos und anderen CDU-Vertretern scharf kritisiert.¹⁷ Die generelle Kritik zur rot-grünen Außenpolitik basierte in immerhin sechs von elf Fällen ebenfalls darauf, einen außenpolitischen Multilateralismus als bewährte Norm zu deklarieren, gegen die die Bundesregierung eklatant verstoßen habe, etwa indem Verbündete und Partner systematisch vor den Kopf gestoßen würden.

15 Entman, »Framing. Toward Clarification of a Fractured Paradigm«, aaO. (FN 9), S. 52.

16 Zum Multilateralismus als Teilbestand außenpolitischer Semantik vgl. Gunther Hellmann / Christian Weber / Frank Sauer (Hg.), *Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik. Eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er Jahre*, Wiesbaden 2008, S. 114–118; kritisch dazu Rainer Baumann, *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden 2006.

17 Süddeutsche Zeitung, »Die einigende Wirkung des Konflikts«, 16.6.2005.

Im weiteren Teil der Arbeit wird es darum gehen, wer eigentlich die Macht hat zu bestimmen, was ein Fiasko ist sowie um die Frage, wem die Verantwortung für das Fiasko zugeschrieben wird.

4. Wer hat hier »Fiasko« gesagt?

Zu den Akteuren der deutschen Außenpolitik im engeren Sinne gehören die politischen Organe des Bundes sowie, in EU-Angelegenheiten, die Bundesländer.¹⁸ In einem weiteren, die gesellschaftliche Sphäre mitberücksichtigenden, Verständnis lassen sich außenpolitisch (potentiell) relevante Akteure gemäß ihres institutionellen Zuganges einem System konzentrischer Kreise ordnen: Die Bundesregierung ist dann in der Mitte angeordnet, weiter außen folgen die Regierungsfractionen im Parlament, die Oppositionsfractionen sowie schließlich die Akteure des gesellschaftlichen Umfeldes (Parteien, Interessengruppen, öffentliche Meinung, Medien).¹⁹ Insbesondere das Verhältnis von politischer Exekutive, Öffentlichkeit und Medien in diesem System ist für die folgenden Überlegungen relevant. Analog zu US-amerikanischen Forschungen²⁰ können außenpolitische Medieninhalte mithilfe des Nachrichtenwertes erklärt und als Restriktion auf Entscheidungsprozesse modelliert werden.²¹ Oder sie werden primär als Resultat eines regierungsseitig kanalisierten Informationsflusses verstanden, dem sogenannten »indexing«.²²

Die folgenden Vorüberlegungen berücksichtigen sowohl Selektionskriterien der Medien als auch die Motivierung politischer Akteure: Erfolgt die Fiaskozuschreibung von Seiten einzelner Regierungs- oder Regierungsfractionenmitglieder, ist ein extrem hoher Nachrichtenwert anzunehmen. Dies ergibt sich aus der Kombination von Negativität und dem Vorliegen eines Elitendissenses im engeren Entscheidungszirkel. Infolgedessen werden entsprechende Statements sehr wahrscheinlich von den Medien aufgegriffen. Andererseits drohen bei harscher Kritik aus dem eigenen Lager innerparteiliche Sanktionen – ein Faktor, der gegen die Häufigkeit solcher Statements in den Medien wirken sollte.

Umgekehrt verhält es sich mit Aussagen von Vertretern der Opposition. Sie haben naturgemäß größere Anreize, die Entscheidungsträger zu kritisieren. Zugleich wird ein

18 Gunther Hellmann, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, S. 43–56.

19 Kai Oppermann / Alexander Höse, »Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik« in: Thomas Jäger / Alexander Höse / Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden 2007, S. 43.

20 Vgl. Piers Robinson, »The Role of Media and Public Opinion« in: Steve Smith et al. (Hg.), *Foreign Policy. Theories – Actors – Cases*, Oxford 2008, S. 141–146.

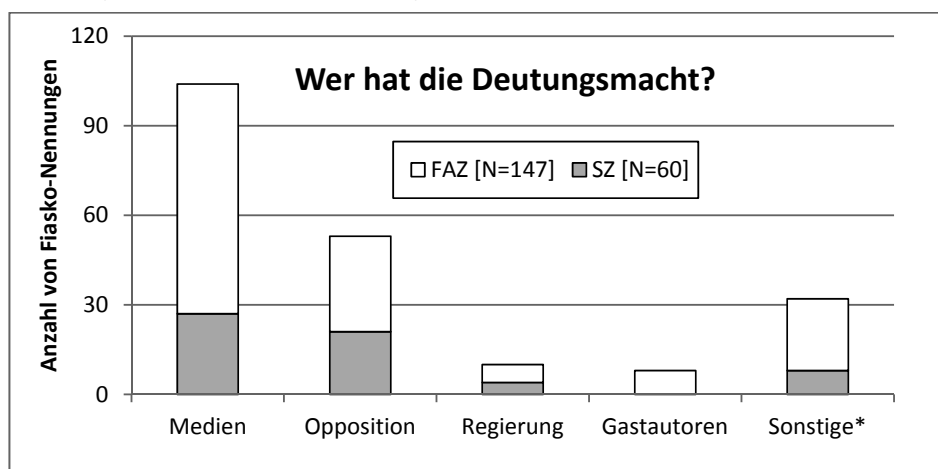
21 Vgl. zum sogenannten CNN-Effekt Eytan Gilboa, »The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations« in: *Political Communication* 22 (2005), S. 27–44.

22 John Zaller / Dennis Chiu, »Government's Little Helper. U.S. Press Coverage of Foreign Policy Crises, 1946–1999« in: Brigitte L. Nacos et al. (Hg.), *Decisionmaking in a Glass House. Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham 2000.

solches Verhalten von Oppositionsvertreten erwartet. Der Nachrichtenwert ist entsprechend geringer, aber je nach innenpolitischer Konfliktsituation und -intensität doch hoch genug, um von den Medien aufgegriffen zu werden. Schließlich erwarteten wir eine Reihe anderer Akteurstypen, die Fiaskos diagnostizieren, ohne dabei Vorannahmen hinsichtlich Nachrichtenwert und Motivierung zu treffen. Neben Journalisten selbst sind insbesondere Gastautoren aus dem akademischen und intellektuellen Milieu sowie Repräsentanten von Alliierten und ausländischen Partnern zu nennen.

Tatsächlich sind unserer Auswertung zufolge die Journalisten selbst die häufigsten Urheber von Fiaskozuschreibungen (vgl. Abbildung 2). Mit großem Abstand darauf folgen Vertreter der Opposition. Deutlich seltener gingen Fiaskozuschreibungen von Regierungsvertretern und Gastautoren aus. Schließlich gibt es erneut eine verhältnismäßig große Restkategorie, deren Elemente wir unten gesondert auflisten.

Abbildung 2: Quellen der Fiasko-Nennungen



* Sonstige = The Times (London) (4 Nennungen), Werner Hoyer, Leserbriefe (je 2 Nennungen) sowie diverse Einzelnennungen, u.a. Hillary Clinton, Bernard-Henri Levy, Geert Mak, Tony Corn, Britische Torys, Jean-Claude Juncker, Robert Gates, Hans-Gerd Pöttering, José Manuel Barroso, Alfred Grosser, Ulrich Wickert, Richard Holbrooke, Deutsche Friedensforschungsinstitute, Warren Christopher, Yizak Rabin; Quelle: Eigene Darstellung.

Das Verhältnis von Oppositions- und Regierungsstatements ist im Lichte der obigen Annahmen vor allem mit Blick auf die Motivierung der Akteure erklärbar. Unter den wenigen Vertretern der jeweiligen Regierungsfraktionen und -parteien, die Aspekten der deutschen Außenpolitik ein Fiasko oder Desaster attestieren, finden sich beispielsweise FDP-Abgeordnete anlässlich der deutschen Libyenpolitik 2011. Ein anderes Mal war es der damalige SPD-Parteivorsitzende Kurt Beck, der Bundeskanzlerin Angela Merkel noch zur Zeit der großen Koalition das Scheitern einer effektiven internationa-

len Finanzmarktregulierung anlastete.²³ Unter den Gastautoren sind vor allem namhafte Historiker und Politologen, etwa Gregor Schöllgen, Claus Leggewie oder auch Alfred Grosser.

Eher gering fällt die Präsenz ausländischer Regierungsstimmen, etwa von US-amerikanischen oder französischen Regierungsvertretern, aus. Zwei Erklärungen bieten sich an: Entsprechende Statements könnten, erstens, durchaus vorhanden sein, jedoch von Seiten der Medien als nicht relevant genug eingestuft werden. Gegen diese These spricht aber die bereits oben angesprochene Bedeutung des Multilateralismus-Frame, der ja gerade eine besondere Berücksichtigung der Erwartungen traditioneller Verbündeter und Partner impliziert. Eine alternative Erklärung würde Fiaskozuschreibungen (inklusive ähnlich drastischer Synonyme wie Desaster oder Debakel) schlicht als inkompatibel mit dem Vokabular der Public Diplomacy verstehen.²⁴ Im Gegensatz dazu steht allerdings die mäßige Resonanz auf vereinzelt doch erfolgte ›Ausreißer‹.

Beispielsweise wird die Kritik des damaligen US-Außenministers Warren Christopher, der zufolge Deutschlands vorzeitige Anerkennung Kroatiens mitverantwortlich für das Debakel in Jugoslawien gewesen sei, nur in einem Beitrag der FAZ aufgegriffen.²⁵ Ebenfalls nur ein Beitrag thematisiert den Brief von US-Verteidigungsminister Robert Gates an die NATO-Partner, in dem er das »ständige Scheitern mancher Mitglieder der Allianz« beklagt, die in Afghanistan eingesetzten Soldaten ausreichend auszubilden und auszustatten, ein deutlicher Seitenhieb gerade an die Adresse Deutschlands.²⁶ Eine Erklärung für den offenbar recht begrenzten Nachrichtenwert dieser Fiaskozuschreibungen könnte das Fehlen einer Gegenrede seitens deutscher Entscheidungsträger sein. Gibt es daher keinen offenen transatlantischen oder deutsch-französischen Disput, so bleibt der Konflikt latent, ohne die entsprechende Folgeberichterstattung zu generieren.

5. Wer ist verantwortlich?

Abschließend richtete sich unsere Analyse darauf, wem in den Zeitungsartikeln die Verantwortung für außenpolitische Fiaskos zugeschrieben wurde. Hervorstechend ist zunächst, dass ein beträchtliches Teil des Samples gar keine solche Zuschreibung aufweist (vgl. Abbildung 3). Angesichts der oft tragenden Funktion von ›Bösewichten‹ und ›Sündenböcken‹ in politischen Narrativen²⁷ ist dies doch erstaunlich. Andererseits

23 Süddeutsche Zeitung, »Offene Kritik am Auftritt der Kanzlerin beim G-8-Gipfel«, 11.6.2007, S. 6.

24 Vgl. Benno H. Signitzer, »Anmerkungen zur Begriffs- und Funktionswelt der Public Diplomacy« in: Wolfgang Armbrrecht et al. (Hg.), *Image und PR: Kann Image Gegenstand einer Public Relations-Wissenschaft sein?*, Opladen 1993, S. 199-211.

25 Vgl. FAZ, »Wir sind hier, weil wir hier sind«, Heft 141 (22.6.1993), S. 32.

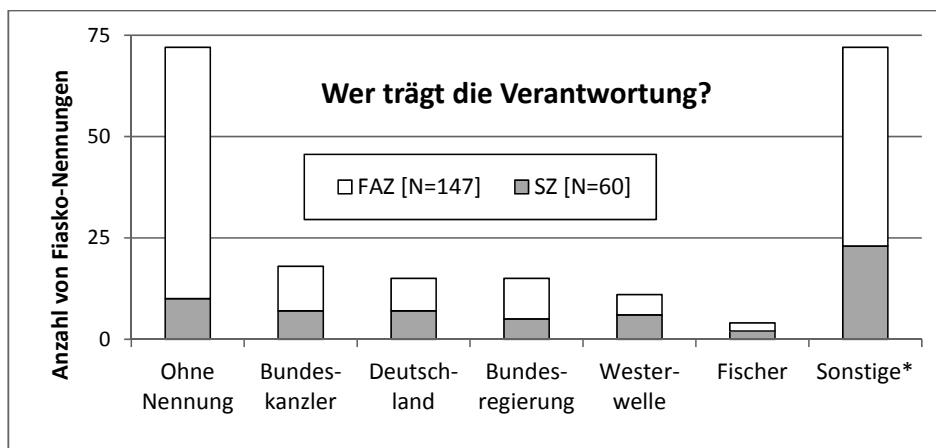
26 Zitiert nach FAZ, »Im Notfall in ganz Afghanistan«, Heft 30 (2.5.2008), S. 5.

27 Vgl. Elizabeth A. Shanahan / Michael D. Jones / Mark K. McBeth, »Policy Narratives and Policy Processes« in: *The Policy Studies Journal* 39, Nr. 3 (2011), S. 535-561.

mag es als Resultat einer konsensualen außenpolitischen Kultur gelesen werden²⁸, die, wenn denn überhaupt Fiaskos attestiert werden, eher impersonelle und strukturelle Ursachen in den Vordergrund rücken lässt.

Unter den als verantwortlich charakterisierten Akteuren finden sich sowohl Kollektivinstitutionen (Deutschland, Bundesregierung) als auch Einzelpersonen (etwa diverse ehemalige Bundeskanzler). Wenig überraschend, und im Einklang mit den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten, stehen Institutionen und Angehörige der Exekutive im Fokus der Schuldzuweisungen. Einzelne Parlamentarier oder Fraktionen werden in keinem Beitrag als Verantwortliche genannt. Überdies entfällt nur eine Nennung auf die bundesdeutschen politischen Parteien, und nur zwei Mal werden der Bürokratie im Auswärtigen Amt Vorhaltungen gemacht (siehe Erläuterungen in Abbildung 3).

Abbildung 3: Zuschreibung von Verantwortung bei Fiasko-Nennungen



* = Klaus Kinkel, Franz Josef Jung, EU, USA (je 3 Nennungen), Europäer (2 Nennungen), diverse Einzelnennungen, u.a. politische Parteien in Deutschland, EU-Mitgliedsstaaten, Thomas de Maiziere, Bill Clinton, Bosnien, Tony Blair, französische und niederländische Wähler, Jarosław Kaczyński, britische Regierung, Frankreich, UN, Polen und Spanien, französische Regierung, europäische Bürokraten, Organisatoren der Kosovo-Verhandlungen, Serben, Dänemark, Deutscher Auswärtiger Dienst, Internationale Gemeinschaft, Wiktor Janukowytsch, UN-Sicherheitsrat, NATO-Bürokratie; Quelle: Eigene Darstellung.

Die Sonderstellung des ehemaligen Bundesaußenministers Guido Westerwelle in der Medienlandschaft spiegelt sich auch in unserer Analyse wider. Kein anderer einzelner Entscheidungsträger wurde so oft für extrem negative Outcomes verantwortlich gemacht. Anlässe dazu gab insbesondere die deutsche Enthaltung bei der Abstimmung zur Libyen-Resolution des UN-Sicherheitsrates im März 2011. Weniger häufig richteten sich Vorwürfe an den ehemaligen Außenminister und Vizekanzler Joschka Fischer.

28 Eberhard Sandschneider, »Deutschland. Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62, Nr. 10 (2012), S. 5-6.

Einzelne Beiträge lasten ihm die sogenannte Visa-Affäre²⁹, das transatlantische Zerwürfnis über den Irak sowie den Verlust von Kompetenzen des Auswärtigen Amtes an das Bundeskanzleramt zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit an. Sowohl die Fiaskozuschreibungen an Guido Westerwelle als auch jene an Joschka Fischer brechen mit dem gewohnten Muster allseitig respektierter, gewissermaßen präsidialer deutscher Außenminister. Zugleich sind solche Elemente der Personalisierung in vielen Kontexten geradezu typisch für die Skandalisierung politischer Prozesse und Outcomes. Insofern sollte die Nennung von individuellen Entscheidungsträgern als Fiasko-Verursacher eigentlich nicht erstaunen. Umso mehr ist der relativ häufige Verzicht auf Schuldzuweisungen sowie der Verweis auf, zum Teil diffuse, Kollektivakteure als Charakteristikum deutscher Fiasko-Berichterstattung hervorzuheben.

6. Fazit

Unser Beitrag identifizierte außenpolitische Fiaskos anhand einer Medienanalyse zweier deutscher Tageszeitungen. Dem zugrunde lag die Überzeugung, dass außenpolitische Fiaskos sozial und insbesondere medial konstruierte und zum Teil reproduzierte Phänomene sind. Von dieser ontologischen Grundannahme unbeeinträchtigt ist die Möglichkeit einer systematischen Klassifizierung. Darüber hinaus kann die Verbreitung und Persistenz solcher Fiaskos mittels quantitativer und qualitativer Verfahren ›vermessen‹ werden.

Ein Ergebnis der Untersuchung lässt sich als Zeichen einer wenig zugespitzten und polarisierten politischen Kultur deuten: Die Zahl der Fiaskozuschreibungen ist insgesamt gering und es wird oft auf explizite Schuldzuweisungen verzichtet. Wo dies doch der Fall ist, stehen Mitglieder der Exekutive im Feuer der Kritik. Deutungsmacht über außenpolitische Fiaskos haben in erster Linie die Journalisten selbst. In geringerem Maße wird die Konstruktion von Fiaskos von Oppositionspolitikern initiiert. Nur sporadisch beteiligen sich Vertreter der Regierungskoalition daran. Schließlich verwenden Repräsentanten verbündeter Staaten nur selten den Fiascoframe – oder aber sie werden von den Medien ignoriert.

Überraschend sind die Merkmale der von Fiaskozuschreibungen betroffenen Ereignisse und Issue-Areas. Weder die Eurokrise noch der Afghanistankrieg werden als Fiaskos charakterisiert. Besonders häufig erfahren eine solche Wertung vielmehr Ereignisse, die den Erwartungen europäischer und transatlantischer Zusammenarbeit widersprechen. Allen voran sind hier die Passivität der Europäer während der Jugoslawienkriege, das transatlantische Zerwürfnis vor dem Irakkrieg, der gescheiterte Ratifikationsprozess zum EU-Verfassungsvertrag sowie die UN-Sicherheitsratsabstimmung in der Libyenkrise zu nennen. Entweder der Bundesrepublik gelang keine Koordination ihrer Verbündeten oder aber sie scherte selbst daraus aus. Mit anderen Worten: Ein Fiasko deutscher Außenpolitik ist dann gegeben, wenn sich ein Widerspruch zu der Er-

29 Die Visa-Affäre bezieht sich auf Missbrauchsfälle, die als Resultat einer geänderten Visavergabepaxis vor allem in der deutschen Botschaft in Kiew aufgetreten sein sollen.

wartung multilateraler Einbettung ergibt. Diesen übergeordneten, wenn auch impliziten, Deutungswinkel haben wir als ›Multilateralismus-Frame‹ bezeichnet.

Im Unterschied zur Annahme einer sich normalisierenden deutschen Außenpolitik³⁰ lässt unsere Analyse nicht ohne weiteres auf eine höhere Gewichtung nationaler Interessen gegenüber den Erwartungen traditioneller Verbündeter und Partner schließen – zumindest nicht mit Blick auf das deutsche Mediensystem. Allerdings wären umfangreichere Längsschnittstudien vonnöten, um die Berichterstattung in verschiedenen Dekaden vergleichen zu können. Daraus ließen sich dann Erkenntnisse über die ab- oder zunehmende Bedeutung des Multilateralismus-Frames für die Zuschreibung von außenpolitischen Fiaskos über Zeit gewinnen. Analog ließen sich Verschiebungen des Vokabulars in Parlamentsdebatten³¹ untersuchen. Ebenso lohnend könnte ein Vergleich der Issues, Sprecher und Adressaten ›gewöhnlicher‹ außenpolitischer Kritik mit den Charakteristika von Fiaskozuschreibungen sein. Schließlich könnte untersucht werden, unter welchen Umständen Versuche der Konstruktion von Fiaskos mehr oder weniger erfolgreich sind – sich also gar nicht, nur temporär, oder dauerhaft in der Medienberichterstattung niederschlagen. All diese Fragen machen deutlich, dass wir über die mediale Konstruktion außenpolitischer Fiaskos noch recht wenig wissen, aber eine produktive Forschungsagenda erhoffen.

Zusammenfassung

Unser Beitrag identifiziert und analysiert außenpolitische Fiaskos auf der Grundlage einer Inhaltsanalyse führender deutscher Tageszeitungen und basierend auf dem Konzept der Medienframes. Dabei zeigt sich ein stabiler Konsens darüber, was als Fiasko einzustufen ist: die Jugoslawien-Politik seit 1993, die transatlantische Krise um den Irakkrieg 2003, die gescheiterten EU-Referenden 2005 sowie die Libyenpolitik 2011. Die Fiaskozuschreibungen werden am häufigsten von Journalisten selbst vorgenommen, aber auch von Oppositionspolitikern, deren Aussagen entsprechend zitiert werden. Explizite Schuldzuweisungen ließen sich nur bei zwei Dritteln der Fiaskos identifizieren. Während unterschiedliche Entscheidungsklassen (Interventionen, Gipfeltreffen) betroffen sind, kristallisiert sich mangelnder Multilateralismus als leitender Frame der Berichterstattung über Fiaskos heraus. Entsprechend werden außenpolitische Fiaskos auf eine ungenügende Koordination mit Verbündeten bzw. ein Ausscheren aus dem Verhalten der Alliierten und Partner zurückgeführt.

30 Vgl. Kai Oppermann, »National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New 'Normalcy' in German Foreign Policy. The Eurozone Crisis, Libya and Beyond« in: *German Politics* 21, Nr. 4 (2012), S. 506–507; Martin Wagener, »Auf dem Weg zu einer ‚normalen‘ Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder« in: Sebastian Harnisch / Christos Katsioulis / Marco Overhaus (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Baden-Baden 2004, S. 113.

31 Vgl. Gunther Hellmann / Christian Weber / Frank Sauer, »'Selbstbewusst' und 'stolz'. Das außenpolitische Vokabular der Berliner Republik als Fährte einer Neuorientierung« in: *Politische Vierteljahresschrift* 48, Nr. 4 (2007), S. 650–679.

Summary

Using the concept of media frames, this article resorts to media content analysis in an effort to identify those foreign policy decisions and outcomes that have repeatedly been characterized as German foreign policy fiascos in two leading newspapers. Our empirical results show a stable consensus about what can be regarded major foreign policy fiascos: Germany's Yugoslavia policy in the 1990s, the transatlantic crisis over the war in Iraq in 2003, the failed referendums on the European Constitution in 2005 and finally, the decision on Libya in 2011. While journalists themselves authored fiasco labels in most cases, a surprising number of one third of fiasco references remained silent on the issue of political responsibility. Furthermore, we found that unilateral decision-making and/or a failure to co-ordinate allies and partners systematically leads to fiasco references in the media.

Mischa Hansel, Henrike Viehrig & Danae Ankel, Bad News is Good News! News Media Representation of German Foreign Policy Fiascos



Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe

Das Verhältnis der Gründergeneration
der deutschen Politikwissenschaft zur
politischen Bildung

Von Prof. Dr. Joachim Detjen

2016, 568 S., geb., 98,– €

ISBN 978-3-8487-0793-5

eISBN 978-3-8452-5021-2

nomos-shop.de/21601

Erstmals liegt eine kriteriengeleitete Analyse aller Angehörigen der Gründergeneration der deutschen Politikwissenschaft vor. Die Studie arbeitet das Verhältnis der Gründerväter zur politischen Bildung heraus. Darüber hinaus werden ihre wissenschaftlichen Auffassungen sowie ihre Vorstellungen über die Demokratie dargestellt.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos