

# Inwiefern beeinflussen sich die politische und die mediale Agenda gegenseitig?

## Was sind die politisch-medialen Wechselwirkungen in Bezug auf die deutsche Asylpolitik?

Von Ole Fischer, Daisy Green, Marius Gardt, Johanna JanBen, Lea Léwitan, Anna Müller und Jan Wasserziehr

### 1. Einleitung

Als am 3. Oktober 2013 rund 390 Flüchtlinge vor der Küste Lampedusas ertrinken, ist der mediale Aufschrei groß. Forderungen nach einer liberaleren und humaneren Flüchtlingspolitik werden in ganz Europa laut und die Frage, wie Lasten gerecht verteilt werden, wird aufgeworfen. Diese Frage ist nicht nur wegen Lampedusa von höchster Aktualität: die Flüchtlingszahlen steigen weltweit, allein der Bürgerkrieg in Syrien hat dazu geführt, dass Millionen von Menschen aus ihrem Heimatland fliehen mussten.

In der Asyldebatte befindet sich Deutschland nach geltendem Asylrecht in einer komfortablen Lage: Menschen dürfen nur Asyl beantragen, wenn sie nicht aus einem sicheren Drittstaat kommen – von denen ist Deutschland jedoch umgeben. Von dieser Position mochte sich die deutsche Bundesregierung nicht lösen, auch nicht, nachdem der mediale Druck nach der Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa größer wurde und die Problematik zunehmend auf die politische Agenda drängte.

In der Theorie nimmt man an, dass die öffentliche Meinung die Politik beeinflussen kann. Diese Annahme wird in einer repräsentativen Demokratie sogar zum Anspruch. Während andere Politikfelder bereits empirisch untersucht wurden, blieb das politisch-mediale Agenda-Setting in Bezug auf die Asylpolitik bisher unerforscht. Diese Forschungslücke möchte die vorliegende Arbeit versuchen zu schließen. Wir messen der Forschungsarbeit unter demokratietheoretischen Aspekten sowohl eine normative, wie auch eine deskriptive Relevanz zu.

Diesem Anspruch folgend, sollen die politisch-medialen Wechselwirkungen in Bezug auf die Asylpolitik empirisch untersucht und analysiert werden. Versucht wird zu klären, inwieweit die sich in den Medien wiederpiegelnde öffentliche Meinung es vermag, politische Positionen zu verschieben und Handlungen herbeizuführen. Damit verbunden ist auch die Frage nach der exakt umgekehrten

Wirkung: vermag es die Politik die Medien für ihre Zwecke zu nutzen und in ihrem Sinne zu instrumentalisieren? Der Einfluss externer Ereignisse bei diesem Agenda-Setting-Prozess wird dabei ebenfalls berücksichtigt.

Methodisch bedient sich die Arbeit den Mitteln der Inhaltsanalyse: lose Zusammenhänge zwischen Politik und Medien sollen zunächst durch eine Frequenzanalyse erschlossen werden, an die sich eine qualitative Inhaltsanalyse der vorliegenden Hochpunkte anschließt. Der Untersuchungszeitraum ist auf die letzten sechs Jahre festgelegt.

Abschließend werden die Ergebnisse diskutiert und eingeordnet. Hinweise zu Anschlussmöglichkeiten sollen ermöglicht werden, um nicht zuletzt auch die Frage nach der Europäisierung diverser Politikfelder und den damit verbundenen Konsequenzen für den Einfluss nationaler Medien auf die sich zunehmend internationalisierende Politik aufzuwerfen.

### 2. Theoretischer Hintergrund - Politik und Medien: eine Annäherung

#### 2.1 Begriff der Medien- und Parlamentsdemokratie

Im wörtlichen Sinne verweist der Begriff „Mediendemokratie“ zunächst einmal darauf, dass die ordnungs-demokratischen Ansprüche an einen heutigen Nationalstaat ohne eine produktive Mitwirkung eines Massenkommunikationssystems der Anforderung eines modernen Demokratieverständnisses nicht gerecht werden (Pfetsch/Marcinkowski 2009).

Der allgemeine Tenor im wissenschaftlichen Diskurs, sobald das Schlagwort fällt, tendiert jedoch in Richtung einer Vielzahl normativer Werturteile, auf die an dieser Stelle

jedoch noch nicht expliziter eingegangen wird. „Parlamentsdemokratie“ ist vorerst lediglich die nominalisierte Formulierung von „parlamentarischer Demokratie“ und steht somit für nichts weiter als die hervorgehobene Stellung des Parlaments im demokratischen System in der Tradition der historisch-ursprünglichen Bedeutung seit der Aufklärung. Die positive Konnotation lässt sich auf die politische Einstellung zurückführen, dass das parlamentarische System als Resultat der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes betrachtet werden kann. (von Beyme 1999).

#### 2.2 Demokratische Werte und Normen

Nur unter den Bedingungen einer Beantwortung der Sinnfrage ob der soeben genannten Volkssouveränität, kann sich ein neues Selbstverständnis von Demokratie bilden (Weidenfeld, 1996), welches in Zeiten der fortschreitenden entwickelt sich der Demokratiebegriff immer dahin, dass er zu einem Synonym für alles Gute, Schöne und Wahre in einer modernen Gesellschaft zu werden scheint und er ist von allen Integrations- und Ordnungsmodellen der „wertgeladene“ (von Beyme, 1972), weshalb die Debatten um normative Demokratietheorie immer mehr an Popularität hinzugewinnen. Neben solchen demokratietheoretischen Ansätzen, lässt sich auch die Verortung der in der Forschungsfrage formulierten „veröffentlichten“ Meinung im politischen System anschließen. Aus größtenteils übereinstimmender Sicht der Demokratietheorie gehört es zur Aufgabe der Medien, die Generierung von öffentlicher Meinung im politischen Diskurs anzustreben und so die Festigung demokratischer Werte und Normen in der Gesellschaft zu fördern (Neidhardt/Eilders/Pfetsch 1998).

Mediatisierung der Gesellschaft immer erforderlicher erscheint. Gleichzeitig entwickelt sich der Demokratie-begriff immer dahin, dass er zu einem Synonym für alles Gute, Schöne und Wahre in einer modernen Gesellschaft zu werden scheint und er ist von allen Integrations- und Ordnungsmodellen der „wertgeladene“ (von Beyme, 1972), weshalb die Debatten um normative Demokratietheorie immer mehr an Popularität hinzugewinnen. Neben solchen demokratietheoretischen Ansätzen, lässt sich auch die Verortung der in der Forschungsfrage formulierten „veröffentlichten“ Meinung im politischen System anschließen. Aus größtenteils übereinstimmender Sicht der Demokratietheorie gehört es zur Aufgabe der Medien, die Generierung von öffentlicher Meinung im politischen Diskurs anzustreben und so die Festigung demokratischer Werte und Normen in der Gesellschaft zu fördern (Neidhardt/Eilders/Pfetsch 1998).

### 2.3 Anforderungen und Funktionalität der Massenmedien im demokratischen System

Massenmedien müssen unter anderem folgende Anforderungen in einem demokratischen System erfüllen: Sie müssen die „soziopolitische“ Umwelt, durch Berichterstattung über die gesellschaftlichen Entwicklungen, beobachten. Ebenso müssen Massenmedien aktuelle Probleme und Streitpunkte sowie deren Ursachen und mögliche Lösungsansätze identifizieren. Darüber hinaus müssen sie die Verantwortlichkeiten an die politischen Akteure in Bezug auf die „Art und Weise der Herrschaftsausübung“ zuweisen (Blumler, 1990: 270). In dieser Sichtweise können Medien neben politischen Akteuren, wie Parteien, Interessensgruppen und sozialen Bewegungen selbst den Status eines politischen Akteurs erlangen und somit einen Einfluss auf das ‚Agenda-Setting‘ im politischen System haben (vgl. Neidhardt, 1998: 1).

### 2.4 Wirkungschancen der Medien auf den politischen Prozess bzw. Wechselwirkung zwischen Medien und politischem System

Um die bereits aufgeworfene Frage, inwieweit sich politische Akteure von Massenmedien in ihrer Entscheidungsfindung beeinflussen lassen, zu beantworten, muss zunächst geklärt werden, in welcher Weise die Massenmedien als veröffentlichte Meinung auf politische Akteure und ihre Entscheidungen wirken können. Die veröffentlichte Meinung wirkt sich deshalb direkt auf die politischen Entscheidungen aus, da sich die politischen Entscheidungsträger der veröffentlichten Meinung annehmen müssen, um unter anderem ihre Wählerstimmen zu maximieren (Gerhards 1991: 6).

Die Politiker nutzen die „operative Funktion“ der Medien als Kommunikationsweg, um die Chancen ihrer Wiederwahl zu erhöhen (Delhaes 2002: 56). Auch wenn die Maximierung von Wählerstimmen nicht das alleinige Ziel eines politischen Akteurs sein mag, kann man in einer Demokratie ausschließlich durch Wählerstimmen in eine Regierungsposition kommen, in der man maßgebliche Entscheidungen treffen kann (vgl. Gerhards 1991: 6). Um dieses Ziel zu erreichen müssen sich Parteien und Politiker an die Erwartungen und Forderungen der Bürger richten. Eine Regierung muss sich mit ihren Handlungen, eine Opposition mit ihren Handlungsangeboten auf die Bedürfnisse der Wähler einstellen. Da die politischen Akteure aber nur wenige Informationen über die Bedürfnisse des Wahlbürgertums haben, dient für sie die veröffentlichte Meinung, die mediale Berichterstattung, ein „Ersatzindikator“, um die Präferenzen der Bürger zu erfassen (vgl. Gerhards 1991: 6). Die politischen Akteure orientieren ihre Handlungen schließlich an die „Bedürfnispräferenzen“ der Bürger (vgl. Gerhards 1991: 6). Dies erklärt, warum die massenmedial veröffentlichte Meinung einen direkten Einfluss auf die politische Elite und ihre Entscheidungspositionen hat (vgl. Gerhards 1991: 6). Wie bereits dargelegt, können Medien neben Parteien, Interessensgruppen und sozialen Bewegungen selbst einen Akteursstatus erlangen und somit Einfluss auf den politischen Diskurs nehmen (vgl. Neidhardt, 1998: 1). In der Untersuchung soll der Fokus nicht auf einzelnen Medien liegen, sondern es soll erfasst werden, inwieweit Massenmedien als „kollektive politische Stimme“ agieren und den politischen Diskurs beeinflussen können (vgl. Neidhardt, 1998: 2). Die kollektive Stimme der Medien ist durch die gegenseitige Orientierung der Medien untereinander zu erklären (Inter-Media-Agenda-Setting). Die empirische Forschung zeigt zudem, dass sich im deutschen Mediensystem die überregionalen Tageszeitungen in diesem Prozess als „Leitmedien“ etablieren konnten (vgl. Neidhardt, 1998: 3).

Dass die Medien nun im politischen Diskurs wahrgenommen werden und auf politische Resonanz stoßen, hängt von drei Dingen ab. Zum einen von der Übereinstimmung der Medien hinsichtlich ihrer Themen („Fokussierung“) (vgl. Neidhardt, 1998: 4). Zum anderen von der inhaltlichen Bewertung dieser Themen, bei der die Medien weitestgehend übereinstimmen müssen („Konsonanz“) (vgl. Neidhardt, 1998: 4). Der dritte Punkt ist die zeitliche Stabilität dieser „inter-medialen Konstellation“, denn nur wenn sich die Übereinstimmungen bezüglich der Bewertung und Themen der medialen Agenda über längere Zeit halten, ergibt sich die Chance auf eine politische Resonanz (vgl. Neidhardt, 1998: 3).

## 3. Methodisches Vorgehen

In Bezug zu dem zuvor definierten Erkenntnisinteresse und Forschungsgegenstand erweist sich die Inhaltsanalyse für das methodische Vorgehen als unmittelbar evident: „Inhaltsanalyse ist eine Methode zur Erhebung sozialer Wirklichkeit, bei der von Merkmalen eines manifesten Textes auf Merkmale eines nicht-manifesten Kontextes geschlossen wird.“ (Merten 1995: 15).

Dabei ist zwischen standardisierter und nicht-standardisierter Inhaltsanalyse zu unterscheiden: im Gegensatz zur nicht-standardisierten Inhaltsanalyse definiert die standardisierte Inhaltsanalyse vor Bearbeitung des Materials die Kriterien, anhand derer das Material untersucht werden soll.

„In der Forschungspraxis bedeutet dies eine Kombination aus qualitativen Urteilen über Botschaften, die quantitativ verdichtet und ausgewertet werden.“ (Rössler 2005: 16 f.).

### 3.1. Frequenzanalyse

In einem ersten Schritt wurde mittels Frequenzanalyse diejenigen Zeiträume sichtbar gemacht, die in der medialen Berichterstattung zum einen, in der politischen Berichterstattung zum anderen einen quantitativen Höhepunkt in Bezug auf die Nennung der zuvor festgelegten Stichwörter „Flüchtling“ und „Asyl“ aufzeigten (siehe Anhang). Gleichzeitig entsteht durch dieses Vorgehen ein Abbild der Grundgesamtheit in dem Zeitraum von 2008-2013. In einem nächsten Schritt wurden zwei Zeiträume, konkret Oktober/November 2012 als politischer Höhepunkt, sowie Oktober 2013 als medialer Höhepunkt, isoliert und diese zwei systematisch ausgewählten Stichproben der standardisierten Inhaltsanalyse unterzogen.

### 3.2. Standardisierte Inhaltsanalyse

Zu Beginn einer jeden standardisierten Inhaltsanalyse steht zunächst die Konzeption eines Codebuchs mit Auswahl-, Analyse- und Codiereinheit. Dabei werden die Einheiten sukzessive vom Allgemeinen ins Spezielle definiert. Aufgrund einer ausführlichen und eindeutigen Definition der Kategorien, festgelegter Codier-Regeln und der Auswahl von Ankerbeispielen wird zudem eine hohe Reproduzierbarkeit der gewählten methodischen Vorgehensweise generiert.

Auch das implizite Wissen der Codierer gilt vor allem bei der Auswertung vielschichtiger und komplexer Aussagen als unabdingbar (vgl. Rössler 2005: 21 f.), sodass von einer computergestützten Auswertung abgesehen wurde.

Darüber hinaus wurden drei Strategien miteinander kombiniert, um das gewünschte Maß an Analysetiefe zu gewährleisten (vgl. Rössler 2005: 25 ff.): bei der Medieninhaltsanalyse wurden verschiedene Quellen herangezogen, es wurden unterschiedliche Zeiträume untersucht und der mediale Diskurs in Medien und Politik inhaltlich charakterisiert. Der zentrale Inferenzschluss wird schließlich aus dem Vergleich der inhaltsanalytischen Ergebnisse zwischen Medien und Politik gezogen. Durch Indexbildung wird der mengenmäßigen Ausprägung der verschiedenen Kategorien erneut qualitative Bedeutung zugesichert.

In Bezug auf die Auswahlinheit wurden die drei Leitmedien „FAZ“, „SZ“ und „Der Spiegel“ ausgewählt, um sowohl ein in der Berichterstattung eher links-liberal (SZ), als auch ein eher konservativ (FAZ) orientiertes Medium zu repräsentieren. Die „FAZ“, „Der Spiegel“ und die „SZ“ sind außerdem diejenigen Printmedien, an denen sich Bundestagsabgeordnete am häufigsten orientieren (vgl. Peter 1998: Schriftliche Befragung 1997). Seitens der politischen Inhaltsanalyse wurden die Plenarprotokolle aus dem Bundestag als Auswahlinheit festgelegt.

Aus der Auswahl ergab sich unmittelbar die Analyseeinheit: Auf medialer Seite sind dies sowohl in den jeweiligen Archiven erfasste Online-, als auch gedruckte Artikel, wobei entweder im Titel oder Untertitel das Wort „Flüchtling“ oder „Asyl“ auftreten muss. Die Spezifika der jeweiligen Onlinearchive wurden beachtet und durch Trunkierung verschiedene Wortkombinationen gewährleistet. Auf politischer Seite wurden die jeweiligen protokollierten Diskussionen der Tagesordnungspunkte als Analyseeinheit definiert. Anhänge und Drucksachen wurden nicht in die Analyse miteinbezogen, da diese inhaltlich nicht durch das konzipierte Kategoriensystem erfasst werden können. Die Codiereinheit kann in der vorliegenden Inhaltsanalyse als propositionale Einheit charakterisiert werden, da lediglich inhaltliche und keine formalen Aspekte untersucht wurden: konkret wurde jede sachliche bzw. wertende Aussage/Feststellung in Bezug auf die Flüchtlingsthematik codiert.

Nachdem die verschiedenen Einheiten definiert wurden, ist die Anlage eines Kategoriensystems vorzunehmen. Entscheidend ist hierbei, dass für das vorliegende Forschungsvorhaben die Valenz der Berichterstattung in Politik und Medien untersucht wurde.

Dabei wurde in der Medieninhaltsanalyse nicht die Valenz von Ereignissen beurteilt, sondern im Beitrag enthaltene manifeste Bewertungen des Autors und der etwaig im Artikel zitierten Akteure evaluiert (vgl. Rössler 2005: 148 f.). Um ein hohes Maß an Trennschärfe zu gewährleisten und konkrete Aussagen in Bezug auf die Ergebnisse tätigen zu

können, wurden insgesamt fünf Kategorien gebildet, die eine sogenannte „harte“ Codierung erlauben (vgl. Rössler 2005: 149 f.). Erfasst werden konnten somit Aussagen, die eine eindeutig positive, negative, gemäßigte und neutrale Bezugnahme zur Flüchtlingsthematik enthalten. Nicht codierbare Einheiten wurden einer fünften Kategorie „nicht feststellbar“ zugeordnet (siehe Anhang).

Bei der Definition der verschiedenen Ausprägungen der einzelnen Kategorien zeigte sich, dass einzelne Ausprägungen priorisiert zu behandeln sind. Beispielsweise überwiegt die Aussage, mehr Flüchtlinge aufzunehmen die Aussage, dass man Mitleid mit Flüchtlingen habe. Aussagen mit appellativen Charakter oder Kritik an der bestehenden Flüchtlingspolitik kommt somit eine höhere Gewichtung zu. Diese Erkenntnis wurde in die Konzeption der Codierregeln integriert (siehe Anhang). Das Kategoriensystem wurde zudem mit Ankerbeispielen versehen, an denen sich der Codierer orientieren kann.

Vor der eigentlichen Datenerhebung fand ein Pretest statt. Dabei wurden einige Artikel sowie Plenarprotokolle inhaltlich gesichtet, um das Kategoriensystem induktiv zu vervollständigen bzw. anzupassen. Es wurden außerdem jeweils drei Artikel und drei Plenarprotokolle ausgewählt und von vier Codierern unabhängig voneinander codiert. Diskrepanzen in der Codierung führten dazu, dass die unterschiedlichen Ausprägungen der Kategorien noch eindeutiger definiert wurden, um somit die Inter-coderreliabilität und Zuverlässigkeit der Codierregeln sicherzustellen.

Bei der Durchführung der standardisierten Inhaltsanalyse wurden Zitate von Akteuren in die Datentabelle mit aufgenommen, um größtmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Außenstehende zu gewährleisten. Nach Auswertung des gesamten Materials wurden die Kategorien nach Akteuren bzw. Medien mengenmäßig zusammengefasst und durch Indexbildung einem Zahlenwert zugeordnet, der die Positivität/Negativität des jeweiligen Akteurs/Mediums in einem bestimmten Zeitraum verdeutlicht (siehe Anhang).

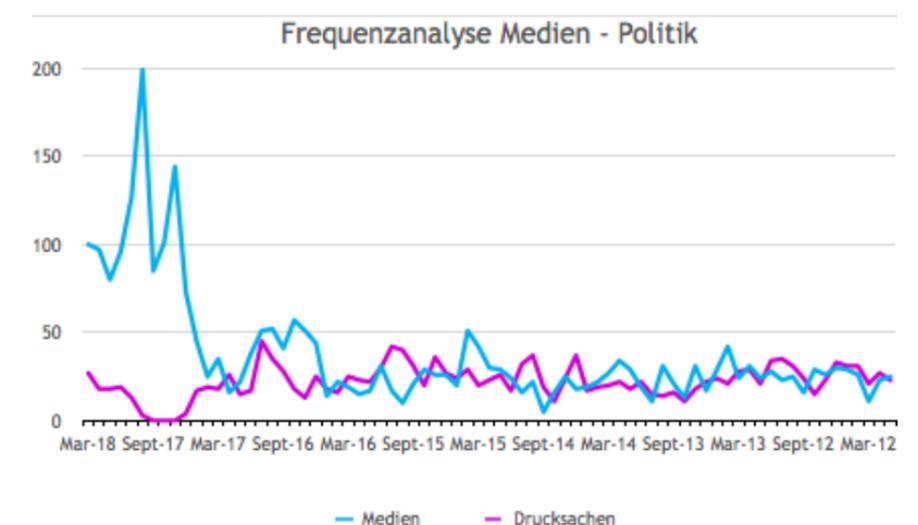
## 4. Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der vorgenommenen Datenerhebung dargelegt.

### 4.1 Frequenzanalyse

Aus der Frequenzanalyse lässt sich feststellen, dass der Teil der Agenda, der sich der Thematisierung der Begriffe ‚Asyl‘ und ‚Flüchtling‘ widmet, bis Mitte 2012 ähnlich verläuft. Dies ist jedoch relativ zu betrachten: während die Politik sich – unabhängig von den Medien – konstant mit der Thematik befasst, darf die mediale Aufmerksamkeit gemessen an dem enormen Anstieg zum Ende des Jahres 2013 als eher niedrig bewertet werden. Der erste über mehrere Monate währende Anstieg medialer Thematisierung ist von Juni bis November 2012 zu verzeichnen. Während dieser Zeit ergeben sich kumuliert pro Monat jeweils mehr als 40 Treffer. In eben diese Zeit fällt auch ein politischer Hochpunkt; von September bis November 2012 steigen die Drucksachen, die auf die untersuchte Thematik Bezug nehmen, kontinuierlich (28 – 35 – 45). Die mediale Agenda wendet sich der Thematik jedoch zeitlich früher zu.

Abbildung 1: Frequenzanalyse der Begriffe ‚Asyl‘ und ‚Flüchtling‘



Der extremste Anstieg auf der medialen Agenda ist jedoch ab Juli 2013 zu beobachten: während die Frequenzanalyse bis dorthin durchschnittlich 27 Treffer pro Monat verzeichnet, steigt die durchschnittliche Trefferzahl für die zweite Jahreshälfte 2013 auf rund 125 Treffer pro Monat. Im Oktober 2013 erreicht die Berichterstattung mit 199 Treffern ihren vorläufigen Höhepunkt Treffern.

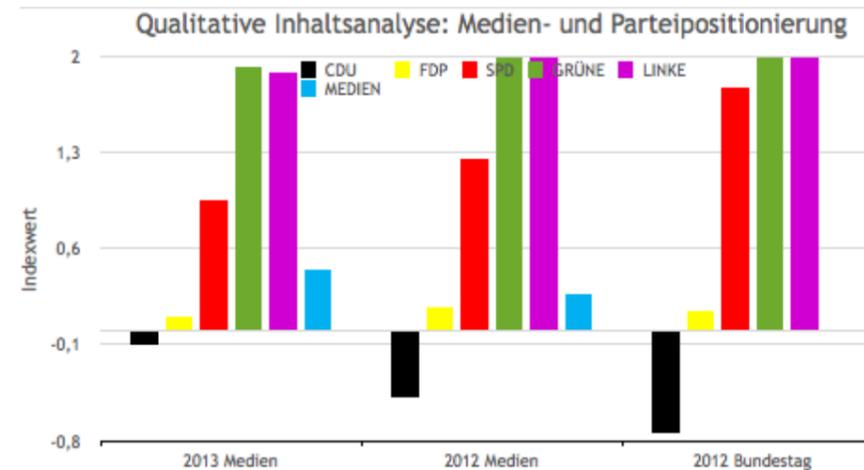
Zum Vergleich: Top-Wahlkampfthemen wie der Mindestlohn (September 2013: 15 Treffer, ausschließlich SZ) oder die Pkw-Maut (September 2013: 18 Treffer, ausschließlich SZ) wurden selbst unmittelbar vor der Wahl deutlich weniger thematisiert als die Flüchtlingsproblematik nach Lampedusa (Asyl ODER Flüchtling Oktober 2013: 127, ausschließlich SZ). Von der Wirksamkeit vergleichbar ist die ‚Causa-Wulff‘, die auf ihrem Höhepunkt im Januar 2012 eine ähnliche hohe Trefferzahl erreicht (126, ausschließlich SZ). Diese Zahlen müssen in der Hinsicht relativiert werden, dass der starke Anstieg im Juli und August durch die Debatte ‚Asyl für Snowden‘ stimuliert und damit verfälscht wird. Hingegen ist es so, dass der Anstieg im Oktober und den Folgemonaten zweifelsfrei und vollständig auf das Bootsunglück vor Lampedusa (03.10.2013), bei dem circa 390 Menschen ihr Leben verloren (o.V. 2013), zurückzuführen ist. Bemerkenswert ist im Folgenden die Agenda der Politik: diese befasst sich in den Folgemonaten unterdurchschnittlich niedrig mit dem Thema (Oktober 2013: 3 Treffer). Eine mögliche Erklärung für diesen Umstand liegt in den damals laufenden Koalitionsverhandlungen der Parteien nach der Bundestagswahl vom 22. September 2013. Außerhalb der Bundestagsagenda ist ein in Folge der Flüchtlingskatastrophe einberufener EU-Gipfel zu verzeichnen; dieser allerdings verläuft ergebnislos (Prantl 2013). Ebenso gab es am 8. Oktober 2013 ein Treffen der EU-Innenminister, in denen das Bootsunglück vor Lampedusa thematisiert wurde; Deutschland erteilte dabei einer Änderung des gegenwärtigen Asylrechts eine Absage (o.V. 2013).

Einen tieferen Einblick in die beiden Hochpunkte, die sich aus der Frequenzanalyse ergeben, soll mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse erreicht werden.

#### 4.2 Qualitative Inhaltsanalyse

Wie in Kapitel 3 beschrieben, wurden die Medienberichte, sowie die Äußerungen politischer Akteure in den Medien und im Bundestag, an den ausgewählten Zeitpunkten (Oktober und November 2012; Oktober 2013) nach einem Kategoriensystem codiert. Anhand dieser Kategorien wurden durch Zuordnung von Zahlenwerten Indizes für die verschiedenen Parteien und Medien gebildet. (Kategorien: positive Bezugnahme zu der Flüchtlingsthematik (1), negative Bezugnahme (2), gemäßigt positive Bezugnahme (3) und neutrale Bezugnahme (4). Indexbildung: K1 = 2 Punkte; K2 = -2 Punkte; K3 = 1 Punkt; K4 = 0 Punkte. Ein Wert von Null stellt demnach eine komplett neutrale Haltung dar.) Die Ergebnisse lassen sich nach dieser Methode wie folgt visualisieren:

Abbildung 2: Qualitative Inhaltsanalyse nach Indexbildung



Auf Basis dieser Daten, insbesondere anhand des Verhaltens der politischen Akteure im medialen Raum, können diverse Feststellungen getätigt werden:

- 1.) Die CDU, welche im Bundestag für den Zeitraum Oktober/November 2012 einen Indexwert von -0,75 aufweist, positioniert sich in den Medien deutlich gemäßiger. Insbesondere nach der Flüchtlingskatastrophe von Lampedusa nähert sich ihr Wert an 0 an, spricht einer neutralen Bezugnahme auf die Flüchtlingsthematik.
- 2.) Die SPD setzt sich im Bundestag stark für eine liberalere Asylpolitik ein. Auffallend ist, dass die SPD, im Gegensatz zur CDU, nach der Flüchtlingskatastrophe von Lampedusa einen weniger positiven Wert aufweist, als noch im Vorjahr. Dies könnte auf zwei Ursachen zurückzuführen sein: einerseits fand im Oktober ein Flüchtlingsprotest in dem von der SPD regierten Stadtstaat Hamburg statt, was der SPD sechs negative Kategoriezuweisungen einbrachte (insgesamt 8 negative). Ohne diese läge ihr Wert bei 1,146. Weiterhin ist anzunehmen, dass der Wert dadurch gesenkt wird, dass die SPD insgesamt häufiger dazu gezwungen wird, sich zu positionieren (37-mal in 2013 im Vergleich zu nur viermal 2012). Ähnliche Beobachtungen treffen auf die Grünen und auf die Linkspartei zu.
- 3.) Es ist im Allgemeinen zu beobachten, dass die Opposition ihre Rolle als eine genau solche wahrnimmt. Insbesondere die „kleineren“ Parteien, also Grüne und Linke, erreichen einen denkbar positiven Wert von 2 oder knapp darunter. Die Regierungsparteien, die letzten Endes die ‚Realpolitik‘ umsetzen müssen, können eine solche – evtl. sogar popu-

listische Haltung – gar nicht annehmen. Dies verdeutlicht das Beispiel der SPD in Hamburg. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass die FDP durch ihre Position in der Regierung von der CDU ‚mitgezogen‘ wird. So wurden 2013 der FDP ihre vier Negativkategorisierungen durch Äußerungen des Regierungssprechers zugeordnet. Rechnet man diese heraus, erhält die FDP 2013 einen Indexwert von 0,9 (anstatt 0,1!).

4.) Die Medien selbst berichten nach der Katastrophe von Lampedusa deutlich positiver im Sinne der Flüchtlinge als noch im Vorjahr (0,447 im Vergleich zu 0,272). Dies ist insbesondere auf Pressekommentare zurückzuführen, die die gegenwärtige Asylpolitik Deutschlands und auch Europas kritisieren. Nichtsdestoweniger überwiegt in den Medien die Berichterstattung über den Kommentar, spricht eine neutrale Haltung. Innerhalb der Medien positioniert sich die SZ am offensivsten pro Flüchtlinge, gefolgt von dem Spiegel. Die FAZ hält sich 2013 sehr neutral, 2012 erreicht sie sogar einen negativen Wert (vgl. Anhang).

5.) Ebenfalls zu bemerken ist, dass von den in den Medien auftretenden Akteuren überwältigende 60,2 % der CDU bzw. der Bundesregierung zugeordnet werden können (2012: 69,6 %, 2013: 56,6%). Insbesondere unter diesem Gesichtspunkt ist es interessant zu beobachten, dass sich die CDU in ihrer Bewertung der Flüchtlingsthematik von den Parteien am stärksten der in den Medien vorherrschenden Meinung annähert. Sowohl die Medien, als auch die CDU, weisen im Oktober 2013 eine starke Tendenz nach oben in ihrer Haltung auf.

6.) Über die Graphik hinaus festzustellen ist, dass Hans-Peter Friedrich (CSU) der am häufigsten vertretene Akteur ist (36 Treffer in Verbindung mit der Schlagwortsuche Flüchtling/Asyl; ausschließlich SZ). Darüber hinaus auffallend häufig vertreten ist die EU-Kommissarin für Innenpolitik Cecilia Malmström (17 Treffer; ausschließlich SZ), was auf die gesamteuropäische Relevanz der Flüchtlingsthematik hindeutet.

Die vorliegenden Ergebnisse sollen im folgenden Kapitel ausführlich diskutiert werden. Überdies soll versucht werden, zu klären, inwieweit sich die aufgestellten Hypothesen auf Basis dieser Ergebnisse bestätigen oder verwerfen lassen.

## 5. Diskussion

Unter Betrachtung des theoretischen Hintergrunds und der daraus abgeleiteten Hypothesen sollen die erarbeiteten Ergebnisse nun diskutiert werden.

Angenommen wurde, dass die Medien einen stärkeren Einfluss auf die Politik entfalten, wenn sie als eine gemeinsame ‚Stimme‘ fokussiert (übereinstimmende Themen), konsonant (übereinstimmende Bewertung dieser Themen) und persistent (über einen längeren Zeitraum) über ein Thema berichten. Diese Kriterien könnten im Anschluss an die Bootskatastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013 erfüllt sein. Das Kriterium der Fokussierung darf hierbei als erfüllt gelten. In allen untersuchten Medien ist im Oktober 2013 ein exponentieller Anstieg der Thematisierung der Flüchtlingsproblematik zu verzeichnen (vgl. Frequenzanalyse, Kap. 4.1). Hinsichtlich der Konsonanz der Themen lässt sich feststellen, dass die Medien in ihrer Haltung zwar nicht exakt übereinstimmen, jedoch allesamt einen positiven Trend aufweisen; dies deutet auf eine konsonante Berichterstattung hin. Unklarer ist das Ergebnis in Bezug auf die Persistenz. Wie lange muss ein Thema bedient werden, dass es als persistent thematisiert gelten darf? Wenn auch die Trefferzahlen in den Monaten November und Dezember 2013 noch überdurchschnittliche Werte auf der medialen Seite ergeben, so ist dennoch ein Abwärtstrend auszumachen. Der enorme Anstieg infolge der Flüchtlingskatastrophe hält lediglich circa drei Wochen an. Die überdurchschnittlichen Trefferzahlen miteinbeziehend, darf das Kriterium der Persistenz nach Oktober 2013 somit als teilweise erfüllt gelten (vgl. Frequenzanalyse, Kap. 4.1).

Auf politischer Seite lassen im Anschluss folgende Tätigkeiten beobachten: auf dem EU-Innenministertreffen vom 8. Oktober wird die Flüchtlingsdebatte aufgegriffen, am 25. Oktobergibt es einen EU-Gipfel bezüglich dieser Thematik und auf der deutschen Innenministerkonferenz vom 6. Dezember wird die Aufnahme weiterer 5000 syrischer Flüchtlinge beschlossen. Dennoch verweigert sich die deutsche Bundesregierung einer Änderung des Asylrechts (vgl. Kap. 4.1). Die Politik greift die Frage nach der Asylpolitik – wenn auch in begrenztem Ausmaß – also auf. Fraglich ist jedoch, ob die Beeinflussung der politischen Agenda tatsächlich durch die Medien geschieht, oder durch die direkte Folge des ‚externen Schocks‘ von Lampedusa. Deutlich feststellbar ist hingegen ein durch die Medien verursachter ‚Rechtfertigungszwang‘ für die politischen Akteure, die öffentlich Stellung beziehen und sich positionieren müssen. Dabei passen sie sich (überwiegend) der medialen bzw. öffentlich vorherrschenden Tendenz an. Unter diesen Gesichtspunkten ist keine eindeutige Bestä-

tigung der Hypothese möglich. Ein medialer Einfluss wird zwar ausgemacht, jedoch ist er in seinem Umfang in Bezug auf die Asylpolitik begrenzt. Gerade bezüglich der Persistenz ist eine weitergehende Untersuchung der aktuellen Entwicklung der politisch-medialen Agenda notwendig.

Es ist darüber hinaus zu bemerken, dass eine direkte Meinungsumfrage des Volkes, die zwischen dem 15. und 17. Oktober, also unmittelbar nach der Flüchtlingskatastrophe, erhoben wurde, ergibt, dass die Politik mit ihrer Haltung durchaus im Bevölkerungstrend liegt: so sprachen sich nur 41 Prozent der Befragten dafür aus, dass man mehr Flüchtlinge aus Afrika aufnehmen solle (Statista 2013).

Betrachtet man den politischen Hochpunkt im Oktober und November 2012, so lässt sich eine Beeinflussung der Medien durch die Politik im Sinne eines ‚top-down-Modells‘ zumindest ausschließen. Die Flüchtlingsthematik (2012 v.a. Demonstration von Flüchtlingen vor dem Brandenburger Tor; Flüchtlingsströme aus Mazedonien und Serbien; syrische Bürgerkriegsflüchtlinge) wurde zeitlich zunächst von den Medien aufgegriffen. Eine direkte Korrelation im Sinne einer Beeinflussung ist jedoch nicht auszumachen.

Worauf ist nun die als vergleichsweise gering einzuordnende Beeinflussung der Politik durch die Medien in asylpolitischen Fragen zurückzuführen? Eine mögliche Begründung liegt darin, dass die Medien die Thematik – von der zweiten Jahreshälfte 2013 abgesehen – in den vergangenen Jahren konstant wenig bearbeitet hat. Symptomatisch dafür mag ein Zitat des SPD-Bundestagsabgeordneten Dieter Wiefelspütz stehen, der sich froh darüber zeigt, dass die Asylpolitik in den vergangenen Jahren in der Öffentlichkeit weniger kontrovers diskutiert wurde: „Die Ausländerpolitik galt nicht mehr als so wichtig, deshalb konnten wir alle paar Jahre hier und da an einem Schraubchen drehen“.

Das Hauptargument für den abnehmenden Einfluss der nationalen Medien auf die Asylpolitik dürfte jedoch in der Europäisierung dieser Frage liegen. Diese wird durch das häufige Auftreten von EU-Akteuren in diesem Kontext angedeutet (vgl. Kap. 4.2). Fraglich ist hierbei, inwieweit nationale Medien überhaupt Einfluss auf Themen nehmen können, die zunehmend auf europäischer Ebene verhandelt werden. In der Tat ist es so, dass das Fehlen einer ‚europäischen Öffentlichkeit‘ und eines gesamteuropäischen Mediensystems in Anbetracht der für Demokratie konstitutiven Stellung öffentlicher Meinung auch normativ als Mangel betrachtet werden darf (vgl. Kopper 1997: 9f.). Unter dieser Beobachtung muss die Hypothese medialer Beeinflussung auf die Politik (im europäischen Rahmen)

unter Umständen überdacht werden.

Zuletzt lässt sich die ‚Langsamkeit der Politik‘ auf europäischer Ebene als Phänomen erkennen. So blieb der oben angesprochene EU-Gipfel vom 25. Oktober 2013 ergebnislos – die Flüchtlingsfrage wurde auf den nächsten EU-Gipfel im Juni 2014 verschoben (Prantl 2013). Auch dieses Phänomen der Verzögerung könnte zur Verringerung des medialen Einflusses führen.

## 5. Ausblick

Die Medien nehmen Einfluss auf die deutsche Asylpolitik – wenngleich ihre Wirkungsmacht aufgrund der Europäisierung dieses Politikfeldes zunehmend begrenzt erscheint. Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass die Bedingungen einer repräsentativen Demokratie akut gefährdet wären; auch die oben aufgeführte Meinungsumfrage bestätigt, dass die Politik durchaus nicht gesellschaftsfern agiert. Die Medien erfüllen ihre Funktion vor allem als kritische Instanz gegenüber der Politik, die deren Akteure regelmäßig dazu nötigt, sich vor der Öffentlichkeit für ihre Handlungen zu rechtfertigen. In dieser Funktionsweise wirken die Medien als Spiegel der öffentlichen Meinung wie ein Mittler zwischen der Bevölkerung und der Politik.

Zu den Aussichten der konkreten Asylpolitik bleibt zu bemerken, dass ein grundlegender Paradigmenwechsel zeitnah nicht zu erwarten ist. Dazu ist der europäische Politikprozess zu langsam, für eine schnellere Einigung fehlt zudem eine europäische Öffentlichkeit. Damit einher gehen Probleme, die mit der Frage des burden sharing (Lastenausgleich) verbunden sind: Wie lässt sich ein europäischer Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge realisieren? Weiterhin wird die Flüchtlingsfrage immer wieder von höher priorisierten Themen (bspw. der Währungspolitik, den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, etc.) von der Agenda verdrängt (hierzu sei auf Theorien aus dem Agenda-Setting verwiesen). Aus rein-rationaler Perspektive könnte man weiterhin darüber argwöhnen, dass eine Öffnung der Asylpolitik unwahrscheinlich ist, da sie für Europa und die Mitgliedsstaaten zunächst vor allem mit Kosten verbunden wäre. Legt man Kosten-Nutzen-Erwägungen zugrunde, dann wäre ein Politikwechsel erst anzunehmen, wenn die Kosten der derzeitigen Politik (also daraus resultierende Unglücke, erhöhte Flüchtlingsströme, Proteste, etc.) die Kosten einer neuen, offeneren Flüchtlingspolitik überstiegen. Pessimistisch könnte man daher prognostizieren, dass ein Wandel der Asylpolitik erst dann eintreten wird, wenn sich exogene Schocks (wie bspw. Lampedusa) wiederholen und verdichten.