

VII Resümee und Ausblick

1 Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?

Ausgangspunkt dieses Buches war das ‚Vermittlungsproblem EU‘: Es fehlt an einer Vermittlungsinstanz zwischen Bürgern und EU-Institutionen. Es fehlt an einer europäischen Öffentlichkeit als einem Medium europaweiter politischer Debatten. Die EU-Kommission hat nach der Jahrtausendwende ihre Bemühungen intensiviert, eine Informationspolitik zu entwickeln, die geeignet ist, die Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern. Die vorliegende Studie hat die neue Informationspolitik der EU-Kommission an diesem Anspruch gemessen und erforscht, warum Anspruch und Realität auseinanderfallen. Die drei eingangs formulierten Forschungsfragen können in der Zusammenschau der konzeptionellen und empirischen Ergebnisse nun beantwortet werden.

Forschungsfragen:

- (1) Ist die Informationspolitik der EU-Kommission geeignet, die Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern?
- (2) Lässt die Praxis europäischer Informationspolitik nach der Jahrtausendwende auf einen Wandel dieser Politik in Richtung Transparenz und Dialog schließen?
- (3) Wo liegen angesichts dieser Befunde Potenzial und Grenzen von Informationspolitik im Hinblick auf die Konstitution von Öffentlichkeit?

Konzeptionell lag die Herausforderung darin, aufbauend auf Theorien von Öffentlichkeit und PR ein analytisch tragfähiges Modell von Informationspolitik zu entwickeln. Dann galt es, eine zunächst theoretische Antwort auf die Frage zu finden, welche Informationspolitik geeignet ist, konstruktiv zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen. *Informationspolitik* ist als ein Satz von politischen Entscheidungen definiert, die die Ziele und Mittel der Informationsaktivitäten öffentlicher Institutionen determinieren. Das Ergebnis dieser politischen Entscheidungen sind formelle und informelle *Regeln des Zugangs* der Bürger zu Informationen und Strategien der *Öffentlichkeitsarbeit*. Analytisch lässt sich der ‚Möglichkeitsraum‘ von Informationspolitik anhand von *sieben Leitbildern* abstecken, die jeweils Konsequenzen für die PR und die Transparenzregeln einer Institution haben (Kapitel III, 2.5). Dabei kann es sein, dass sich Informationspolitik vor allem auf die Regelung des Zugangs zu Infor-

mation konzentriert (Leitbilder 1, 2) oder darauf, eine aktive PR zu betreiben (Leitbilder 5-7). Gleichgültig, was im Vordergrund steht, müssen aber formale Regeln und PR im Zusammenhang analysiert werden. Bei einer kohärenten Informationspolitik müssen sich passiver Informationszugang und aktive Information ergänzen.

Sieben Leitbilder von Informationspolitik:

- (1) *Arkanpolitik* als Leitbild von Informationspolitik bezeichnet eine rigide Abschottung öffentlicher Institutionen nach außen.
- (2) *Transparenz* als Leitbild stellt den Gegenpol dazu dar. Es geht primär um einen offenen Zugang zu jeglicher Information.
- (3) *Propaganda* als Leitbild von Informationspolitik ist eine Form persuasiver Kommunikation, die dem Überzeugungszweck die Wahl der Mittel komplett unterordnet und Kommunikationsnormen wie die der Wahrhaftigkeit ignoriert.
- (4) *Marketing* als Leitbild von Informationspolitik ist gleichfalls persuasiv und ähnelt Propaganda in der Wahl der Mittel. Im Gegensatz zur Propaganda werden dabei aber Mindestnormen der Kommunikation eingehalten.
- (5) *Agenda-Setting* als Leitbild kennzeichnet eine Informationspolitik, die in den Haushalt öffentlicher Debatten eingreift, aber nicht auf eine Meinungsänderung abzielt, sondern Debatten zu einem bestimmten Thema auslösen will.
- (6) *Rechtfertigung* ist Leitbild einer Informationspolitik, die überzeugen will, aber nicht durch emotionale Werbebotschaften, sondern durch Argumente und rationale Begründung von Politik im Lichte von Gegenargumenten.
- (7) *Dialog* ist ein Austausch von Rede und Gegenrede. Politisch wird der Austausch durch seine Folgen für die Politikgestaltung. Transparenz und Rechtfertigung mit Argumenten sind Voraussetzungen dafür.

Informationspolitik ist nicht allein durch ihr Vorhandensein, sondern durch die Orientierung an bestimmten Normen in der Lage, zur Konstitution von Öffentlichkeit beizutragen. Sie steht stets vor der Versuchung, vor allem Arkanpolitik und Propaganda zu betreiben mit dem Ziel, gerade die Kritikfunktion von Öffentlichkeit außer Kraft zu setzen. In voll entwickelten Demokratien mit kritischen Bürgern, starken unabhängigen Medien und einem pluralistischen Markt konkurrierender politischer Kräfte stehen öffentliche Institutionen aber auch unter dem Druck, eine an Transparenz und Dialog orientierte Informationspolitik zu betreiben.

In dem Maße wie die Medien an Einfluss und Autonomie gewonnen haben (Schlagwort ‚Mediengesellschaft‘) und die Bürger dem Staat nicht mehr als Untertanen gegenüberstehen, wird eine Dynamik freigesetzt, die langfristig in einen *Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen* münden kann. Dabei müssen die Institutionen mehr und professioneller kommunizieren und dabei weitgehend auf Propaganda verzichten: In einer funktionierenden Öffentlichkeit ist Propaganda keine Erfolg versprechende Strategie. Einmal gewährte Transparenz und Mitsprache der Bürger könnte weitere Partizipationswünsche und Transparenzforderungen generieren und so eine

Dynamik in Gang setzen, die ein Zurück in die Tage der Arkanpolitik erschwert. Dieser Hoffnung steht Habermas' These von der *Refendalisierung* von Öffentlichkeit entgegen, nach der PR von Staat und Wirtschaft die Sphäre öffentlicher Debatten in eine Arena der bloßen Selbstdarstellung und Akklamation verwandeln (1990 [1962]: 291f).

Informationspolitik kann prinzipiell in die eine wie in die andere Richtung wirken. Eine an den Leitbildern Transparenz, Rechtfertigung und Dialog orientierte Politik ist ein konstruktiver Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit. Arkanpolitik und Propaganda sind eindeutig dysfunktional. Auch Marketing stärkt nicht die Fähigkeit der Bürger, sich rational eine Meinung zu bilden und sinnvoll an Debatten teilzunehmen. Agenda-Setting wird dann ambivalent, wenn es Informationspolitik gelingt, die Themenagenda des öffentlichen Diskurses vollständig zu kontrollieren und wenn nicht nur Themen gesetzt, sondern auch gleich Meinungen vorgegeben werden. So ist nur eine moderate Form des Agenda-Settings einer demokratischen Öffentlichkeit zuträglich.

Nun ist der Zusammenhang der Informationspolitik der EU mit einer *europäischen* Öffentlichkeit von Interesse. *Europäische Öffentlichkeit* entwickelt sich als *Netzwerk der Netzwerke*, als Europäisierung von nationalen Öffentlichkeiten, die (1) ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf EU-Politik richten und sich (2) horizontal verschränken. In europäisierten Öffentlichkeiten werden (3) Themen nicht nur als nationale Fragen, sondern als europäische Debatten behandelt. Eine spezifisch europäische Informationspolitik müsste sich auf diese besondere Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit einstellen.

Wenn eine solche Informationspolitik tatsächlich Einfluss auf eine europäische Öffentlichkeit nehmen will, dann müsste sie außerdem bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um effektiv in einem derartig ausgeweiteten Kommunikationsraum agieren zu können. Die PR der EU muss Millionen Bürger erreichen, was Folgen für die Wahl der Mittel von PR hat. Damit ergeben sich drei Sets von Kriterien für die empirische Analyse. Diese Kriterien müssten zum größeren Teil erfüllt sein, um plausibel von einer für das Funktionieren einer europäischen Öffentlichkeit förderlichen Informationspolitik sprechen zu können.

Kriterien der Evaluation von Informationspolitik:

- (1) Kriterien einer *demokratischen* Informationspolitik
- (2) Kriterien einer *europäischen* Informationspolitik
- (3) Kriterien einer *effektiven* Informationspolitik

Die empirische Studie hat die Kommunikationsaktivitäten der EU-Kommission und ihre Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen, Medien, PR-Agenturen und Akteuren der europapolitischen Bildung seit der Jahrtausendwende erfasst. Als Fallstudie diente die in diesem Zeitraum größte Informationskampagne der Kommission zum Thema EU-Erweiterung. Die Umsetzung auf nationaler Ebene wurde in Deutschland und Frankreich untersucht. Methodisch ruht die Untersuchung auf drei Säulen: Exper-

teninterviews, Dokumentanalyse und Umfragen ergänzten sich bei der Datenerhebung (Kapitel IV).

Die Frage „Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?“ wird im folgenden Abschnitt mithilfe der hier entwickelten Kriterienkataloge (Abschnitt 1) beantwortet. Selbst wenn der Status quo noch kaum dem Idealtypus einer zugleich demokratischen, effektiven und auf die Besonderheiten europäischer Öffentlichkeit zugeschnittenen Informationspolitik entspricht, stellt sich die Frage, ob dennoch Lernprozesse zu beobachten sind: Tastet sich die EU an einen Paradigmenwechsel der Informationspolitik heran? Wenn ein Wandel feststellbar ist, folgt daraus die Frage nach den Kräften, die ihn antreiben oder bremsen (Abschnitt 2). Daraus lassen sich Schlüsse über die Grenzen und Möglichkeiten der Kommunikation öffentlicher Institutionen ziehen, die über den Fall EU hinaus Geltung beanspruchen (Abschnitt 3). Abschließend wird die Studie im Forschungskontext verortet und es wird eine Agenda für die zukünftige Forschung vorgeschlagen (Abschnitt 4).

Im Theorieteil wurden Kriterien zur Evaluation der Informationspolitik der Kommission entwickelt (Kapitel III, 3), die die Analyse in den Kapiteln V und VI geleitet haben. Hier werden die Kriterien nun in der Zusammenschau diskutiert. Genügt die Kommission normativen Kriterien einer demokratietheoretisch akzeptablen Informationspolitik?

1.1 Die Demokratie-Kriterien: Bürokratische Transparenz

Fünf Kriterien weisen den Weg zu einer demokratischen Informationspolitik: Eine solche Politik bedarf eines demokratisch legitimierten Mandats. Sie sollte sich außerdem an den Leitbildern Transparenz, Dialog, Rechtfertigung oder einem moderaten Agenda-Setting orientieren. Aus diesen vergleichsweise abstrakten Kriterien wurden jeweils Indikatoren abgeleitet, die sich empirisch an der Informationspolitik der Kommission überprüfen lassen.

(1) *Demokratisch legitimiertes Mandat.* Die kommunizierende Institution sollte ein politisches und rechtliches Mandat für die Formulierung von Informationspolitik haben. In Bezug auf die Kommission ist zu fragen, ob ihr Anspruch, eine Informationspolitik für die EU zu entwickeln, eine Grundlage im EU-Recht hat und ob es einen durch Rat oder EP erteilten politischen Auftrag dafür gibt. Tatsächlich ist die Verpflichtung zur Öffnung des Zugangs zu Dokumenten im EU-Recht ebenso verankert (Art. 255 EGV) wie die Verpflichtung aller EU-Institutionen, ihre Entscheidungen so offen wie möglich zu treffen (Art. 1,2 EUV). Die Kommission hat aber keinen Auftrag, PR für die EU zu betreiben. Es gibt nur eine begrenzte rechtliche Grundlage für PR-Aktivitäten der Kommission, die sich aus ihren Rechten als Organ der EU herleitet (*institutional prerogative*). Die Kommission kann demnach PR betreiben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Institution notwendig ist.

Dieses Mandat legt die Kommission auf eine zurückhaltende und dem Leitbild der Transparenz verpflichtete Informationspolitik fest. PR würde damit eher zu einer

Maßnahme, die die Transparenzregeln der EU flankiert. Die Kommission ist aber mehr als ‚nur‘ eine Verwaltung. Sie ist das Initiativorgan der EU. Aus dieser Aufgabe würde sich auch Informationspolitik nach den Leitbildern Agenda-Setting, Rechtfertigung und Dialog herleiten lassen. In den Verträgen findet sich aber keine derartige Aufgabenbeschreibung. Es ergibt sich also ein Widerspruch zwischen der politischen und der kommunikativen Rolle, die das EU-Recht der Kommission zubilligt. Es könnte sich dabei um eine bewusste Schwächung des Kommunikators Kommission durch die Regierungen der Mitgliedstaaten handeln. Sie hätten im Rat die Möglichkeit, einen robusteren Kommunikationsauftrag für die Kommission zu formulieren, und zwar über die sogenannte ‚Flexibilitätsklausel‘, die eine Aufgabenerweiterung der Institutionen im Rahmen der allgemeinen Kompetenzen der EU zulässt (Art. 308, EGV). Das Fehlen eines klaren politischen Auftrags und einer umfassenden rechtlichen Grundlage führt dazu, dass die Kommission beim Aufbau einer europäischen Informationspolitik bisher noch eine *Mission ohne Mandat* verfolgt. Nur die Unterstützung des Europäischen Parlaments und der nationalen Regierungen kann dieser Mission Legitimität verleihen. Die Kommission bleibt daher darauf angewiesen, sich dieser Unterstützung immer wieder zu vergewissern. Das Fehlen eines Mandats schwächt insgesamt die PR der Kommission, die sich immer erinnern lassen muss, dass sie hierfür nur in begrenztem Maße eine rechtliche Grundlage hat. Ein solches Mandat müssten der Rat und das Europaparlament formulieren. Dazu müssten sich Regierungen und Parlamentarier aber einig werden, welche Rolle die PR öffentlicher Institutionen überhaupt spielen soll und wie viel Transparenz sie zulassen wollen.

(2) *Transparenz*: Dieses Leitbild einer demokratisch angemessenen Informationspolitik, für das die Kommission einen eindeutigen rechtlichen und politischen Auftrag hat, wurde übersetzt in fünf Indikatoren.

(a) Der erste Indikator ist das Vorhandensein eines *umfassenden Rechts auf Zugang zu Dokumenten*. Dieses Recht sollte prinzipiell auf alle von einer Institution gehaltenen Dokumente anwendbar sein mit einer restriktiven Regelung von Ausnahmen. Dann muss ein solches Recht nicht nur formal vorhanden sein, sondern auch umgesetzt werden. Die Analyse der 2001 eingeführten Transparenzregeln der EU (Verordnung 1049/2001) hat gezeigt, dass es sich durchaus um umfassende Zugangsrechte handelt (Kapitel V, 5): Es gilt das Prinzip eines allgemeinen Zugangs zu allen Dokumenten mit einer begrenzten Zahl von Ausnahmen. Zwei Schwächen zeigt die Kommission allerdings bei der Umsetzung: Erstens fehlt ein funktionstüchtiges Register der Arbeitsdokumente der Kommission, was ein Verstoß gegen die Transparenzregeln der EU ist. Zweitens wirken die Regeln bisher noch nicht umfassend auf die Arbeitsebene der Kommission zurück. In der Organisationskultur der Institution ist teilweise nach wie vor ein Denken in Kategorien des Amtsgeheimnisses präsent. Dies zeigten auch die eigenen Erfahrungen im Rahmen des Forschungsprozesses selbst, der auf Zugang zu Dokumenten angewiesen war und sich deshalb zu einem Test der Transparenzkultur der Kommission entwickelt hat. Die Ratsverwaltung erwies sich in puncto Dokumentenregister und bei der unkomplizierten Herausgabe von Dokumenten sogar als transparenter als die Kommission.

(b) Der zweite Indikator von Transparenz ist die *direkte Verfügbarkeit von Information*, ohne dass dafür ein Antrag auf Herausgabe von Dokumenten gestellt werden müsste. Informationsangebote sollten vielfältige, für die Bürger relevante Aspekte eines Themas abdecken. Dies ist über zahlreiche Broschüren, die in Informationsstellen in ganz Europa ausliegen und über das Web-Angebot *EUROPA* sichergestellt, wengleich handwerkliche Schwächen die tatsächliche Schaffung von

Transparenz behindern: Information ist technisch verfügbar aber schwer auffindbar und häufig nicht gerade professionell aufbereitet.

(c) Ein weiterer Indikator ist das Vorhandensein von sachlicher Information. *Sachlichkeit* lässt sich übersetzen als das Nennen verifizierbarer Fakten statt abstrakter Behauptungen und eine nüchterne Sprache von Publikationen im Gegensatz zu emotionalen Appellen. Die hier analysierten Broschüren und Webseiten der Kommission zum Thema Erweiterung haben diesem Anspruch durchaus genügt (Kapitel VI, 3.3).

(d) Mit *differenzierter Information* wird ein Minimum an Ausgewogenheit von Informationen gefordert. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass die meisten politischen Projekte nicht nur Vor-, sondern auch Nachteile haben oder Risiken bergen. In jedem Fall realisieren sich erhoffte Vorteile nur unter bestimmten Bedingungen, die thematisiert werden müssen, damit sich die Bürger ein differenziertes Urteil bilden können. Dem entsprechen die analysierten Publikationen der Kommission nur zum Teil. Zwar werden Befürchtungen gegenüber der Erweiterung genannt. Allerdings thematisiert die Kommission kaum, unter welchen Bedingungen sich die erhofften Chancen der Erweiterung realisieren.

(e) Der fünfte Indikator von Transparenz bezieht sich auf den *politischen Prozess*, der in seiner Gesamtheit transparent werden sollte: von der Formulierung über die Umsetzung bis zur Evaluation von Politikergebnissen. Am Beispiel Erweiterung ließ sich zeigen, dass das Management des Beitrittsprozesses durch die Kommission relativ transparent war. Sie hat Strategiepapiere und Fortschrittsberichte unmittelbar publiziert. Die Erweiterungsverhandlungen selbst aber waren geheim. Die Kommission hat keine Informationen über die verschiedenen Verhandlungspositionen herausgegeben. Über informelle Kanäle („leaks“) wurden die Verhandlungen dennoch transparent, nicht aber über die offiziellen Informationsstellen der EU oder der beteiligten Staaten.

Insgesamt ergibt sich der Befund einer am Leitbild Transparenz orientierten Informationspolitik. Unter der transparenten Oberfläche lassen sich aber Relikte aus den Tagen bürokratischer Arkanpolitik ausmachen, die die Umsetzung der Transparenzregeln und einen offeneren Umgang mit den Risiken der Erweiterungspolitik behindern. Eine Grenze findet die Transparenz außerdem im Bereich politischer Verhandlungen, wo sich die Kommission zurückhält und aus Rücksicht auf die nationalen Regierungen und möglicherweise auch aufgrund eigener strategischer Überlegungen keine Informationen herausgibt.

(3) *Moderates Agenda-Setting*. Ein weiteres Element einer demokratisch legitimen Informationspolitik ist eine moderate Form von Agenda-Setting: der Kommunikator stößt Debatten zu einem Thema an, ohne damit die öffentliche Agenda komplett zu dominieren und ohne die Vielfalt der Meinungen zum Thema stark einzuschränken. Die Analyse zeigt, dass das Kriterium eines moderaten Agenda-Settings insgesamt erfüllt wird.

(a) Der Blick auf die politische Rolle der Kommission und ihre Ressourcen für Informationspolitik zeigt, dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass sie die *Agenda* öffentlicher Debatten in den Mitgliedstaaten *dominieren* könnte. Die Fallstudie Erweiterung hat gezeigt, dass Agenda-Setting nichtsdessenungeachtet ein zentraler Bestandteil der PR-Aktivitäten der Kommission war. Konkret ablesbar war das an dem hohen Budgetanteil, den „Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen“ („*Calls for Proposals*“) für Informationsprojekte eingenommen haben (80 Prozent der von der *GD Erweiterung* zentral ausgegebenen PR-Gelder von 2001-2004). Bei den „*Calls*“ wurde nur das Thema EU-Erweiterung von der Kommission gesetzt, während die begünstigten NGOs und Medien selbstbestimmt konkrete Projekte entwickelten und durchführten.

(b) Damit bleibt die Frage, ob die Kommission versucht hat, nicht nur ein Thema, sondern auch die Meinungen zum Thema vorzugeben. In den Ausschreibungen selbst gibt die Kommission an, keinen Einfluss auf die Inhalte zu nehmen. Auch in der Praxis hat sich die Kommission nicht in inhaltliche Fragen eingemischt, wie die Empfänger von Subventionen in der hier durchgeführten Umfrage bestätigt haben. Eine Charta, die die *inhaltliche Zurückhaltung* rechtlich explizit garantiert, ist inzwischen Teil der Verträge zwischen Kommission und Subventionsempfängern.

(4) *Rechtfertigung*. Von politischen Institutionen ist normativ zu erwarten, dass sie ihr politisches Handeln öffentlich in einer Form rechtfertigen, die eine Auseinandersetzung mit Argumenten begünstigt. Drei Indikatoren sind empirisch untersucht worden, um zu prüfen, ob sich die Kommission am Leitbild Rechtfertigung orientiert.

(a) Zunächst müsste bei einer politischen Institution, die die Kommission aufgrund ihres Initiativrechts ist, eine öffentliche *politische Positionierung im Wettstreit der Meinungen* stattfinden. Daraufhin untersucht wurden die Publikationen zum Thema Erweiterung und die Pressearbeit des Erweiterungskommissars Günter Verheugen. In ihren Publikationen vermeidet die Kommission alle politischen Aussagen. Es dominiert eine rein technische Betrachtung des Erweiterungsprozesses, der zwangsläufig und nicht als Gegenstand politischer und von den Bürgern beeinflussbarer Entscheidungen erscheint. Ganz anders ist die Pressearbeit von Verheugen gelagert: Er bezieht in den analysierten Interviews pointiert politische Stellung.

(b) Dann wurde überprüft, ob Meinungen nicht nur vertreten, sondern auch begründet werden. Wenn Meinungsäußerungen der Kommission vorkommen, sind sie durchgehend mit Argumenten begründet worden, sodass dem Anspruch der *Diskursivität* Genüge getan wurde.

(c) Diese Art von *Rechtfertigung ist dominant gegenüber symbolischen und werbenden Appellen*. Zwar war der Tag der Erweiterung selbst (*E-Day*) ein großes symbolträchtiges Spektakel, aber insgesamt haben derartige Inszenierungen keine große Rolle bei der PR zur Erweiterung gespielt. Im Gegensatz zur Kommission haben die Regierungen in Berlin und Paris stärker auf das Leitbild Marketing, auf werbende Fernsehspots und die Teilnahme an der Werbe-Karawane im Gefolge der ‚Tour de France‘, auf Plakate sowie die Organisation von Bürgerfesten gesetzt. Das hat Aufmerksamkeit erregt. Viel erfahren über die EU-Erweiterung haben die Menschen dabei aber nicht, wie interne Evaluationen der Regierungen beklagen: Im Umfeld von Musik und Rummel sind die eingestreuten informierenden Angebote untergegangen (Kapitel VI, 3.3).

Rechtfertigung war der Kommission wichtiger als emotionale Werbebotschaften. Soweit politische Positionen geäußert wurden, sind sie mit Argumenten begründet worden. Rechtfertigung stand aber nicht im Zentrum der Aktivitäten der Kommission: die klassische politische Pressearbeit der Kommissare, das zentrale Vehikel politischer Statements, ist nur schwach mit Personal und Mitteln ausgestattet. Die großen Budgetposten werden für Maßnahmen des Agenda-Settings und für Informationsangebote ausgegeben, die ein apolitisches Bild der EU-Erweiterung gezeichnet haben.

(5) *Dialog*. Das anspruchsvollste Leitbild von Informationspolitik, das einer demokratischen Öffentlichkeit dienen würde, ist ohne Zweifel das Leitbild eines Dialogs der mit den Bürgern kommunizierenden Institution. Daher kann es weniger überraschen, dass es der Kommission nicht gelingt, die Bedingungen für einen funktionierenden Dialog mit den Bürgern herzustellen.

- (a) Ein Dialog setzt die Erfüllung der meisten oben genannten Kriterien voraus. Und in der Tat sind die diskutierten Anforderungen an Transparenz, Rechtfertigung und eine moderate Form des Agenda-Settings überwiegend erfüllt.
- (b) Auch haben sich *dialogische Formen* bei der Analyse der nationalen Aktivitäten zum Thema Erweiterung in Deutschland und Frankreich als zentral erwiesen: Podiumsdiskussionen waren die häufigste Veranstaltungsart der Publikums-PR (Kapitel VI, 3.5).
- (c) Für einen politischen Dialog müsste zusätzlich aber eine *Verknüpfung zum politischen Entscheidungsprozess* vorhanden sein. Der Kommunikationsprozess müsste den Entscheidungsprozess nicht nur nachbereiten, sondern vorbereiten und begleiten. Tatsächlich ist der politische Prozess aber dem vermeintlichen Dialog vorausgeeilt (Kapitel VI, 1.2). Die Kommission hätte schon Anfang der 90er-Jahre mit den Bürgern über die Erweiterung diskutieren müssen, wenn tatsächlich der Wille bestanden hätte, einen Verständigungsprozess in Gang zu setzen. Selbst die Begleitung des politischen Prozesses durch öffentliche Kommunikation ist gescheitert. Ausgerechnet im Jahr des Beitritts ist ein Streit zwischen den verschiedenen beteiligten Generaldirektionen eskaliert und hat die Gelder der Kommission blockiert, die schließlich für Informationsaktivitäten in den Jahren 2005 und 2006 verwendet wurden. Auch die PR-Aktivitäten zur Debatte über die Zukunft Europas wurden erst intensiviert, als der Vertragsentwurf bereits beschlossene Sache war. Insgesamt steht das Nachbereiten politischer Entscheidungen im Vordergrund. Es gab auch *keine systematische Sammlung des ‚Feedbacks‘* der Bürger und keine institutionellen Vorkehrungen, um dieses Feedback in zukünftige politische Entscheidungsprozesse einzuspeisen. Auch die Debattenforen der Kommission auf der Website EUROPA wurden bisher nicht genutzt, um die Meinungen der Bürger systematisch in Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Dialog erweist sich als bloßes Schlagwort ohne empirische Substanz. Die Kommission bedient sich zwar dialogischer PR-Formate, wie etwa Podiumsdiskussionen, in denen die Bürger das Wort ergreifen können. Es ist aber ein Dialog, der erst nach den relevanten politischen Entscheidungen stattfindet und dessen Ergebnisse nicht in einer Weise kanalisiert werden, dass eine Relevanz für zukünftige politische Entscheidungen ersichtlich ist. Es bleibt allenfalls die Hoffnung, dass die Konfrontation von Beamten und Politikern mit Bürgerfragen und -meinungen in öffentlichen Diskussionen langfristig und indirekt auf ihr politisches Entscheidungshandeln zurückwirkt.

Im Hinblick auf die fünf demokratietheoretisch legitimen Bestandteile von Informationspolitik zeigt sich damit ein Bild, in dem mehr Kriterien erfüllt als verfehlt werden (siehe Tabelle 31). Relativ gut entspricht die Kommission den Leitbildern Transparenz und einem moderaten Agenda-Setting. Schwächen zeigt sie bei der politischen Rechtfertigung. Einem Dialog hat die Informationspolitik nicht entsprochen, ebenso wenig hat die Kommission ein umfassendes Mandat für Kommunikation vorzuweisen. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten begrüßenswert sind die marginale Rolle von Maßnahmen politischen Marketings und die Abwesenheit von Propaganda im Sinne eindeutiger Lügen und grober Manipulation der Bürger.

Tabelle 31: Evaluation der Informationspolitik: Demokratie-Kriterien

Kriterien	Indikatoren	Kriterien erfüllt?		
		voll	teils	kaum
Demokratisches Mandat	Mandat und politischer Auftrag der Kommission, eine Informationspolitik der EU zu formulieren			X
Transparenz	Umfassendes Recht auf Zugang zu Dokumenten		X	
	Umfassende Information direkt verfügbar (verschiedenste Aspekte des Themas)	X		
	Differenzierte Information (Chancen und Risiken einer Policy und Bedingungen ihrer Realisierung)		X	
	Sachliche Information (verifizierbare Fakten)	X		
	Transparenz des gesamten Politikprozesses (Agenda, Prozeduren, Entscheidungen, Evaluation)		X	
Moderates Agenda-Setting	Öffentliche Debatte über Themen anstoßen, die auf institutioneller Agenda stehen ohne Kontrolle der Agenda öffentlicher Debatten	X		
	Keine inhaltliche Steuerung von Aussagen; Respekt vor und Förderung der Pluralität der Meinungen	X		
Rechtfertigung	Politische Positionierung			X
	Diskursivität: rationale Begründung politischer Positionen	X		
	Geringer Anteil an werbender und symbolischer PR	X		
Dialog	Erfüllung der genannten Kriterien für moderates Agenda-Setting, Rechtfertigung und Transparenz		X	
	Dialogisches Format: Rede und Gegenrede	X		
	Institutionalisiertes Zuhören/Responsivität: Kommunikationsprozess zeitlich und institutionell verknüpft mit Entscheidungsprozess			X

1.2 Die Europa-Kriterien: Eine europäische Perspektive

Um den Besonderheiten einer europäischen Öffentlichkeit zu genügen, müsste sich Informationspolitik auf drei Wesenszüge der europäischen Öffentlichkeit einlassen: Mangels transnationaler Medien existiert sie primär in der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten. Nationale medial vermittelte Debatten europäisieren sich, indem sie sich transnational vernetzen. Dabei entwickelt sich bei den Sprechern im Diskurs die Perspektive einer europäischen Debatte über europäische Themen. Daraus lassen sich drei Kriterien einer europäischen Informationspolitik ableiten.

(1) *Nationalisierung*. Scheinbar paradox ist der Anspruch der ‚Nationalisierung‘ an eine spezifisch europäische Informationspolitik. Gerade eine solche Politik muss aber

dem Umstand Rechnung tragen, dass die fragile europäische Öffentlichkeit aus einem Netz nationaler Öffentlichkeiten besteht, auf deren jeweilige Besonderheiten sich EU-weite Kommunikatoren einstellen müssen. Bei der Kommission findet sich diese Idee im Prinzip der Dezentralisierung wieder, dessen Kern die Verlagerung der praktischen Kommunikationsaufgaben an die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten ist. Unter Kommissionspräsident Romano Prodi sind jedoch vor allem Aufgaben, nicht aber Ressourcen und Entscheidungskompetenzen an die Vertretungen verlagert worden. Dieses Ungleichgewicht von Mitteln und Zielen hat zumindest die unterproportional besetzten Vertretungen der Kommission in den großen Flächenstaaten wie Deutschland und Frankreich überfordert, wie die Fallstudie zur Umsetzung der geplanten Aktivitäten zum Thema Erweiterung gezeigt hat. Das Prinzip der Dezentralisierung hält nun Margot Wallström wieder hoch unter dem Schlagwort des ‚going local‘. Zunächst in Form eines Pilotprojekts hat eine Reihe von Vertretungen seit Anfang 2006 deutlich mehr Personal bekommen. Substanziell mehr Entscheidungs- und damit Handlungsspielräume im Hinblick auf ein flexibles Management ihres eigenen Budgets haben sie allerdings nicht erhalten. Die Kommission hat bis 2005 nur einen halbherzigen Versuch zur ‚Nationalisierung‘ ihrer Kommunikation unternommen. Unter Kommissarin Wallström gibt es Hinweise auf eine ernsthafte Reform, deren umfassende Umsetzung aber noch abzuwarten ist.

(2) *Transnationale Vernetzung.* Nun kann eine Informationspolitik für eine europäische Öffentlichkeit nicht dabei stehen bleiben, sich an die nationale Segmentierung europäischer Öffentlichkeit anzupassen. Sie muss bestrebt sein, diese zu überwinden durch eine verstärkte transnationale Vernetzung der nationalen Öffentlichkeiten.

(a) Denkbar ist erstens die *Förderung transnationaler Medien*, die sich an ein nationale Grenzen überschreitendes Publikum wenden. Mehrere Millionen Euro, die jedes Jahr in die Subventionierung von *Euronews* fließen, belegen diese Strategie. Darüber hinaus richten sich von Brüssel aus formulierte ‚Calls for Proposals‘ zumindest den Ausschreibungen nach an transnationale Rundfunkanbieter: Bewerber sollen in mehreren Mitgliedstaaten empfangbar sein. Tatsächlich erfüllen viele Sender diese Bedingung, ohne sich tatsächlich an ein transnationales Publikum zu wenden. Am Fehlen transnationaler Massenmedien mit politischer Berichterstattung kann die Kommission nichts ändern.

(b) Zweitens kann die Strategie darin bestehen, die *transnationale Vernetzung nationaler Medien und Öffentlichkeiten* zu fördern. Auch dies ist Bestandteil der Informationspolitik der Kommission. Sie lädt zu Veranstaltungen der Publikums-PR Sprecher aus dem europäischen Ausland ein (in 35 Prozent der von der deutschen Vertretung in ihren Monatsberichten erwähnten Aktivitäten). Die subventionierten Aktivitäten nationaler Medien zum Thema Erweiterung haben Möglichkeiten zu intensivem Austausch zwischen Journalisten verschiedener europäischer Ländern eröffnet, wie am Beispiel einzelner Projekte gezeigt wurde. Die aus dieser zunächst nur punktuellen Kooperation erwachsenden grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Journalisten können sich zudem auf zukünftige Berichterstattung auswirken.

(3) *Europäische Perspektive.* Damit ist eine Orientierung von Sprechern gemeint, die die grenzüberschreitenden Aspekte von national diskutierten Themen wahrnehmen und in die Debatten einbringen.

(a) Das Einbringen einer europäischen Perspektive ist bei bestimmten Sprechern (z.B. Abgeordnete des EP, Beamte der Kommission, Europa-Politiker der nationalen Parlamente, Vertreter europäischer NGOs) eher zu erwarten als bei anderen Sprechern in öffentlichen Debatten (z.B. nationale Politiker, nationale Interessenvertreter). Würden die *Sprecher mit europäischer Perspektive* in PR-Aktivitäten der Kommission integriert, so wäre dies ein Indikator für das Fördern einer europäischen Perspektive. Dies ist bei der Mehrheit der Aktivitäten der Publikums-PR der Fall (in 65 Prozent der in den Monatsberichten der deutschen Vertretung erwähnten Aktivitäten kamen solche Sprecher zu Wort).

(b) Des Weiteren kann eine europäische Perspektive gerade in der *Vermittlung der unterschiedlichen nationalen Perspektiven auf ein Thema* bestehen. Eine solche Vermittlungsleistung kam in den Publikationen der Kommission nicht vor, wohl aber in den Interviews mit Günter Verheugen, der in den ‚alten‘ Mitgliedstaaten um Verständnis für die Perspektive der Beitrittskandidaten warb, zum Beispiel während des Streits zwischen ‚neuem‘ und ‚alten‘ Europa über die Bewertung der militärischen Intervention im Irak.

Tabelle 32: Evaluation der Informationspolitik: Europa-Kriterien

Kriterien	Indikatoren	Kriterien erfüllt?		
		voll	teils	kaum
Nationalisierung	Umsetzung des Prinzips Dezentralisierung		X	
Transnationale Vernetzung	Förderung transnationaler Medien	X		
	Förderung von Sprechern aus dem europäischen Ausland	X		
Europäische Perspektive	Förderung von Sprechern mit einer transnationalen Orientierung	X		
	Vermittlung unterschiedlicher nationaler Perspektiven		X	

Damit orientiert sich die Kommission an den Spezifika einer an europäische Verhältnisse angepassten Informationspolitik. Die Defizite bei der Umsetzung des Prinzips der Dezentralisierung schwächen aber die Wirksamkeit dieser Politik. Als externe strukturelle Grenze erweist sich die Abwesenheit transnationaler Medien, die ein breites Publikum erreichen.

1.3 Die Effektivitäts-Kriterien: PR ohne Hebelwirkung

Nachdem die aus normativen Öffentlichkeitstheorien und aus der Analyse europäischer Öffentlichkeit hergeleiteten Kriterien zumindest teilweise erfüllt sind, bleibt die entscheidende Frage, ob die so strukturierte Informationspolitik auch die Vorausset-

zungen für wirksame PR erfüllt. Die folgenden sieben Kriterien stellen wichtige Randbedingungen dar, die das Wirkungspotenzial von PR erhöhen.¹⁵⁹

(1) *Politischer Wille*. Informationspolitik kann dann effektiver sein, wenn sie von der politischen Leitung einer Organisation als Priorität verstanden wird. Dafür gibt es bei der EU-Kommission aber erst seit Herbst 2004 Anzeichen. Seitdem ist Informationspolitik wieder zentraler Teil des Portfolios einer Kommissarin. Mit Margot Wallström ist dieser Posten prominent besetzt. Erst sie formulierte den Anspruch, Kommunikation als eigenständige Politik der Kommission zu entwickeln, während vorher meist von ‚Informationsstrategien‘ die Rede war. Unter Romano Prodi war ursprünglich sogar eine kontinuierliche Reduzierung des PR-Budgets vorgesehen. Dem ist das EP als zentrale Entscheidungsinstanz beim Budget aber nicht gefolgt.

(2) *Entscheidungsspielräume*. Mit diesem Kriterium ist gemeint, dass die PR-Verantwortlichen tatsächlich die Möglichkeit haben, Entscheidungen über PR-Strategien zu treffen und umzusetzen. Die Handlungsfähigkeit der PR der Kommission erweist sich aber als stark eingeschränkt durch mangelnde oder falsch verteilte Ressourcen, besonders auf Ebene der Vertretungen: Es fehlte Personal für die dezentrale Verwaltung der Budgets. Dann wurden die Entscheidungsspielräume durch die Abhängigkeit von restriktiven Budgetregeln und durch die Notwendigkeit, Tätigkeiten von verschiedenen konkurrierenden Stellen in Brüssel genehmigen zu lassen, stark eingeschränkt.

(3) *Ressourcen*. Für effektive Kommunikation müsste die Kommission sowohl über Fachleute für PR als auch über ein substanzielles Budget verfügen.

(a) Der *Anteil der Kommunikationsfachleute* unter den Beamten und Angestellten der Kommission, die PR planen und umsetzen sollen, ist aber sehr gering, wie die Analyse der Profile der Sprecher der Kommission und die Experteninterviews gezeigt haben. Besonders die Pressesprecher treten den Journalisten in Brüssel und in den Vertretungen als Einzelkämpfer ohne entsprechende personelle Unterstützung eines qualifizierten Mitarbeiterstabs gegenüber.

(b) Das *Budget* der Kommission für Kommunikation entspricht etwa einem Promille des gesamten Budgets. Bestimmte Formen von PR, zum Beispiel Spots im Privatfernsehen, sind damit a priori ausgeschlossen. Die Kommission war in den Jahren seit der Jahrtausendwende trotz des knappen operativen Budgets aber nicht in der Lage, das gesamte Geld auszugeben: Die rigide Umsetzung neuer Budgetregeln hätte mehr Personal erfordert, als den Vertretungen für die Verwaltung von Geldern zur Verfügung stand. Die strikten Regeln mit ihren Ausschreibungsfristen und peniblen Anforderungen an die umfassende Dokumentation kleinster Ausgaben werden von den Vertretungen als das zentrale Hindernis für effektive Kommunikation gesehen (Kapitel VI, 4.4). In dem Maße, wie die Reformen unter Wallström greifen und die Vertretungen wieder an Handlungsfähigkeit gewinnen, wird das knappe Budget wieder zu einem Flaschenhals europäischer Informationspolitik werden.

¹⁵⁹ Hier werden also keine Effekte gemessen, sondern Voraussetzungen für eine höhere Effektivität. Diese Voraussetzungen determinieren aber nicht, dass Wirkungen eintreten, weil diese wesentlich auch von einer Vielzahl intervenierender Faktoren abhängen.

(4) *Strategie*. Einem strategischen Vorgehen wird allgemein ein höheres Wirkungspotenzial attestiert als einer ad hoc improvisierten PR. Vier Bestandteile von strategischer PR wurden analysiert.

- (a) Eine systematische professionelle *Analyse der Kommunikationssituation* gab es im Rahmen der Erweiterungskampagne nur teilweise.
- (b) Statt einer *Formulierung kohärenter, messbarer Ziele* und der Bestimmung von geeigneten *Mitteln* zu ihrer Umsetzung hat die Kommission nur allgemeine und dabei noch teilweise widersprüchliche Ziele vorgegeben.
- (c) Die geplanten Vorhaben der Vertretungen ließen sich nur zum Teil realisieren. Vor allem für die Jahre 2002 bis 2004 hatte die Kommission im Kommunikationsbereich erhebliche Schwierigkeiten bei der *Implementierung* ihrer Pläne.
- (d) Schließlich blieb nicht nur die Erweiterungskampagne, sondern ein großer Teil der PR-Aktivitäten der Kommission im Untersuchungszeitraum ohne professionelle externe *Evaluation*.

Angesichts dieser Defizite entspricht der Prozess der Formulierung und Umsetzung von Informationspolitik kaum einem Modell strategischer Kommunikation.

(5) *Hebelwirkung durch Kooperation*. Der angesichts begrenzter Ressourcen eingeschränkte Wirkungsradius der PR der Kommission könnte sich erweitern, wenn sie Partner gewänne, die in der Lage sind, das ‚Grand Public‘ zu erreichen. Dies wären vor allem die Medien und die nationalen Regierungen.

- (a) Die bei der Information zum Euro noch recht intensive *Kooperation mit den Regierungen* konnte nicht weiterentwickelt werden. Die schlechten Erfahrungen mit der Bürokratie der Kommission im Rahmen der Euro-Kampagne hat nationale Verwaltungen in einigen Staaten offensichtlich abgeschreckt, wie die in Deutschland geführten Interviews offenbart haben. Die unflexiblen Verfahren der Kommission erscheinen als inkompatibel mit nationalen Verwaltungskulturen. Durch die Einführung noch strengerer Verwaltungsregeln der Kommission im Jahr 2003 ist die Zusammenarbeit mit den Regierungen zumindest zeitweise in einigen Ländern vollständig zusammengebrochen (Kapitel VI, 4.5).
- (b) In *Kooperation mit den Medien* gelangen der Kommission in einigen Ländern erfolgreiche Projekte, die ein Millionenpublikum erreichten, wobei zum Beispiel in Deutschland vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk als natürlicher Verbündeter zur Verfügung stand, der Europa-Berichterstattung als Teil seines Informationsauftrags sieht. Wichtige Medien wie die Regionalzeitungen in Deutschland konnte die Kommission in der Vergangenheit mangels Personal nicht einmal kontaktieren. In anderen Ländern wie Frankreich scheiterten die Versuche der Kommission am Desinteresse oder der EU-Skepsis einflussreicher Medien. Das von der Kommission aus budgetrechtlichen Gründen gewählte Mittel des ‚Call for Proposals‘ scheitert in dem Moment, in dem die Medien nicht auf den Aufruf reagieren und keine Projektvorschläge einreichen.

(6) *Reichweite*. Eine offensichtliche Voraussetzung für wirksame Kommunikation ist, dass sie die Zielgruppe, in diesem Fall sogar das ‚Grand Public‘ insgesamt, überhaupt erreicht. Dies ist wiederum dann wahrscheinlich, wenn die folgenden Indikatoren erfüllt sind:

- (a) Die *eigenen Publikationen* der Kommission müssten eine *hohe Reichweite* haben. Dies ist bei den Broschüren der Kommission nicht gegeben. Einige Zehntausend Exemplare einer Broschüre für ein Land wie Deutschland informieren jedenfalls nicht die ‚breite Bevölkerung‘. Die Website *EUROPA* dagegen erreicht über sieben Millionen Besucher im Monat, was alle Broschüren der

Kommission zusammen allenfalls im Laufe eines Jahres erreichen können. Dennoch investiert die Kommission mehr Geld in ihre gedruckten als in ihre digitalen Publikationen.

(b) Außerdem müssten die Veranstaltungen der *Publikums-PR* *hohe Besucherzahlen* sowie einen hohen Anteil von *Multiplikatoren* erreichen und durch intensive *Medienberichterstattung* begleitet werden. Dies ist bei den Aktivitäten im Rahmen der Erweiterungskampagne nicht der Fall gewesen, wie die Inhaltsanalyse aller verfügbaren Berichte der Kommission für Deutschland nachweisen konnte: Der häufigste Veranstaltungstyp hatte in Deutschland 85 Besucher (Median). Weniger als ein Viertel der erwähnten Aktivitäten hat die Aufmerksamkeit der Medien erregt (Kapitel VI, 3.5). Viele Kooperationspartner der Kommission (oftmals kleine pro-europäische NGOs) sind nicht in der Lage, größere Segmente der Bevölkerung zu erreichen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie die traditionellen Kooperationspartner der Kommission sind und daher im Gegensatz zu den Medien auf ‚Calls‘ aus Brüssel schnell reagieren, schon weil sie auf die Subventionen aus Brüssel angewiesen sind.

(c) Schließlich wäre es unter dem Gesichtspunkt einer möglichst hohen Reichweite notwendig, einen *Schwerpunkt auf Medienarbeit* statt auf die Publikums-PR zu legen. Im Budget der ‚Calls for Proposals‘ der Erweiterungskampagne hatten die Medienprojekte aber nur einen halb so großen Anteil wie die Informationsprojekte anderer Akteure. Gerade die Pressearbeit der Kommission ist personell besonders schwach ausgestattet. Kommissare wie Günter Verheugen, die in der Lage wären, *mediengerechten Streit zu stiften*, haben keinen ausreichenden Mitarbeiterstab, um europaweit wirken zu können. Die Pressearbeit Verheugens blieb in Frankreich praktisch ohne Resonanz, wo er nicht wie in Deutschland auf seine Prominenz setzen konnte: In den ersten fünf Jahren nach der Jahrtausendwende erschien in der französischen Presse kaum eine Handvoll Interviews mit Günter Verheugen.

Alle untersuchten Indikatoren weisen somit daraufhin, dass der Mangel an Reichweite ein zentrales Problem der PR der Kommission ist.

(7) *Professionelle Umsetzung*. Eine hohe Reichweite wäre kontraproduktiv, falls die Medienarbeit nicht mediengerecht wäre oder die Publikationen an den Zielgruppen vorbei konzipiert würden.

(a) Medienarbeit muss sich *an der Medienlogik orientieren*, sich also unter anderem in einfacher Sprache und zugespitzt äußern, um Aufmerksamkeit zu erregen. Hier wurde nur ein kleines Segment der Medienarbeit der Kommission darauf hin untersucht: die Interviewäußerungen von Günter Verheugen, die sich als Ausdruck eines sehr gewandten Umgangs mit den Medien erwiesen haben. Mit journalistischer und langjähriger Erfahrung als Bundespolitiker ist Verheugen ein Kommissar mit einer sehr hohen Medienkompetenz. Bei den Beamten der Kommission, die zum Beispiel die Presseerklärungen formulieren, kann eine solche Kompetenz nicht unbedingt unterstellt werden. Und so wird auch innerhalb der Kommission Kritik an der mangelnden Qualität der Presseerklärungen laut, die oft bürokratisch formuliert, schlecht übersetzt und nicht auf nationale Interessen zugeschnitten seien (Kapitel VI, 3.1).

(b) Eine *zielgruppen-orientierte professionelle Gestaltung der eigenen Publikationen* der Kommission gab es bei den analysierten Webseiten und Broschüren zum Thema Erweiterung nur teilweise. Bei zentralen Broschüren ließen sich schwerfällige Übersetzungen ins Deutsche, eine bürokratische Sprache und kaum ein Bezug zur Lebenswelt der Bürger finden. Zumindest die Broschüren, bei denen dies alles zusammenkam, haben sich jeglicher positiver Wirkungschance beraubt. Aber auch die Website *EUROPA* insgesamt, die nur im Überblick diskutiert werden konnte, offenbart ein Defizit an professioneller Gestaltung. *EUROPA* hat weder eine funktionierende Suchmaschine noch eine intuitive Benutzerführung. Das Angebot entwickelt erst langsam eine Gliederung nach thematischen Portalen, die die alte Strukturierung nach Dienststellen der Kommission ersetzt. Die effektive Reichweite von *EUROPA* ist eingeschränkt, weil sie nicht auf die Informationsbe-

dürfnisse ‚normaler‘ Bürger eingehet. Die Nutzer der Site müssen beim Thema EU und in der Orientierung im Web eine gewisse Expertise mitbringen.

Tabelle 33: Evaluation der Informationspolitik: Effektivitäts-Kriterien

Kriterien	Indikatoren	Kriterien erfüllt?		
		voll	teils	kaum
Politische Führung	Prioritätensetzung der politischen Führung der Kommission: Zuständigkeit eines prominenten Kommissars für Informationspolitik		X	
Entscheidungsspielraum	PR-Verantwortliche müssen Entscheidungen über Kommunikation treffen und umsetzen können			X
Ressourcen	Qualifiziertes Personal: Anteil der PR-Experten			X
	Substanzielles Budget: Anteil am Gesamtbudget		X	
Strategie	Situationsanalyse		X	
	Strategie-Formulierung		X	
	Implementierung		X	
	Evaluation			X
Hebelwirkung durch Kooperation	Enge Kooperation der Kommission mit nationalen Regierungen		X	
	Kooperation der Kommission mit Medien		X	
Reichweite	Publikationen mit hoher Reichweite			X
	PR-Aktivitäten mit hoher Reichweite			X
	Schwerpunkt auf Medienarbeit			X
Professionelle Umsetzung	Mediengerechte Medienarbeit		X	
	Zielgruppen-orientierte Gestaltung eigener Publikationen			X

Wichtige Voraussetzungen für effektive Kommunikation sind damit nicht gegeben: Den Vertretungen, die im Sinne der Dezentralisierung nationale Strategien entwerfen und umsetzen sollen, fehlen die Mittel und der Handlungsspielraum, dies zu tun. Sie können nicht flexibel agieren. Ihnen und der Kommission allgemein fehlt qualifiziertes Personal für Kommunikation. Es mangelt an einem strategischen Ansatz. Die gravierendsten Mängel ergeben sich aber beim Kriterium Reichweite. Viele Aktivitäten sind zwar für die Teilnehmer von Podiumsdiskussionen oder Leser von Publikationen nützlich, haben aber keine Relevanz für eine breitere Öffentlichkeit, weil ausgeschlossen ist, dass sie diese erreichen.

1.4 Fazit: Informationspolitik ‚mit angezogener Handbremse‘

Das Abschneiden der Kommission bei den drei Kriterienkatalogen erweist sich als recht unterschiedlich. Es war zu erwarten, dass die Kommission nicht alle Kriterien voll, die meisten aber zumindest teilweise erfüllt. Interessant sind nun die Unterschiede zwischen den verschiedenen Sets von Kriterien, die in Tabelle 34 noch einmal im Überblick dargestellt sind. Im Vergleich lässt sich feststellen, dass die Kommission eine relativ gut auf den Kommunikationsraum Europa abgestimmte Informationspolitik betreibt, dass sie den demokratietheoretisch hergeleiteten Kriterien überwiegend entspricht, dass die Aktivitäten aber kaum die elementaren Voraussetzungen für effektive Kommunikation erfüllen.

Damit wird nun die Habermas'sche Intuition (1990 [1962]: 291f), die in der Hypothese der Refeudalisierung von Öffentlichkeit durch PR enthalten ist, vom Kopf auf die Füße gestellt. Implizit setzt Habermas erstens voraus, dass obrigkeitliche PR starke Wirkungen habe und zweitens, dass diese Wirkungen schädlich für die Entwicklung von Öffentlichkeit seien. Falls die PR-Aktivitäten der Kommission repräsentativ für die Kommunikation öffentlicher Institutionen sind, dann gilt allerdings empirisch genau umgekehrt: Die Informationspolitik orientiert sich überwiegend an den Leitbildern, die einer demokratischen Öffentlichkeit zuträglich sind, auch wenn ein Dialog mit den Bürgern nicht zustande kommt und es statt politischer Positionierung vor allem technokratische Institutionenkunde gibt. Die PR der EU hat aber nur einen sehr begrenzten Wirkungsradius. Sie hat nicht die nötige Reichweite und kann kaum auf hauseigenen PR-Sachverstand zurückgreifen. Zugespielt formuliert: Die PR der Kommission ist politisch korrekt, aber wirkungslos. Dies ist kein Befund, der normativ zufrieden stellen könnte. Es ist der *Befund eines kommunikativen Scheiterns*: Wenn die Kriterien für wirksame Kommunikation verfehlt werden, hilft es nicht, dass es sich dabei um einen integren Versuch gehandelt hat.

Tabelle 34: Vergleich der Kriterienkataloge

Kriterientyp	Kriterien erfüllt?		
	voll	teils	kaum
‚Demokratie‘	++	++	+
‚Europa‘	+++	++	–
‚Effektivität‘	–	+++	++

‚+++‘: Mehrheit der untersuchten Kriterien; ‚–‘: kein einziges Kriterium

Nun liegt die Schlussfolgerung nahe, dass das eine mit dem anderen etwas zu tun hat: Die Kommission nimmt sich eben stark zurück, um nicht in Propagandaverdacht zu geraten, beraubt sich damit aber der Fähigkeit zu effektiver Kommunikation. Das Fehlen von Marketing und Propaganda ist aber nicht die Ursache für das kommunikative Scheitern der Kommission. Propaganda stellt im Umfeld eines demokratischen

Systems grundsätzlich nicht unbedingt eine erfolgversprechende Strategie politischer Kommunikation dar (Bentele 1999: 103; Bussemer 2005: 393).

Das Problem ist vielmehr eine *strukturell bedingte Kommunikationsunfähigkeit* der Kommission, die sich am Verfehlen wichtiger Indikatoren effektiver Kommunikation ablesen lässt. Das geringe Wirkungspotenzial der Kommunikationsaktivitäten der Kommission geht nicht in erster Linie auf die Wahl einer ungeeigneten Strategie zurück, sondern auf das Unterlassen von strategischen Entscheidungen. Ein Großteil des Informationsgebarens der Institution ist nicht Ausdruck von zielgerichtetem Handeln, sondern das Ergebnis einer komplexen Faktorenkonstellation, die die Handlungsfähigkeit der PR-Beauftragten einschränkt.

Um ein polemisch zugespitztes Szenario zu entwerfen: Selbst wenn der Generaldirektor der *GD Erweiterung* lieber propagandistische Fernsehspots zur Erweiterung produziert hätte, die den EU-Bürgern blühende Landschaften durch die Wiedervereinigung des Kontinents versprochen hätten und die jeden Abend zur besten Sendezeit wiederholt worden wären, selbst wenn dies der Plan gewesen wäre, das Budget hätte dafür nicht gereicht. Das Projekt wäre möglicherweise nicht rechtzeitig ausgeschrieben oder nicht wie geplant umgesetzt worden. Vermutlich hätte es zudem niemand geglaubt – und spätestens bei den nächsten Verhandlungen mit Rat und EP über das Budget wäre das Unternehmen ‚Propaganda für die Erweiterung‘ eingestellt worden.

Die Ursache der kommunikativen Handlungsunfähigkeit, die sowohl effektive Propaganda als auch effektiven Dialog verhindert, ist eine fast schon tragische Verstrickung von *kommismissionsinternen, EU-spezifischen* und *externen Faktoren*.

(1) Die *internen zerklüfteten Strukturen* der Kommission, die in konkurrierende Generaldirektionen zerfällt, und die ungünstige Aufteilung von Entscheidungskompetenzen, ausführenden Aufgaben und Personalressourcen für PR schwächen die Fähigkeit der Kommission zu strategischem Handeln: Dies ließ sich exemplarisch an der PR für das Thema Erweiterung zeigen, die von den personell unterbesetzten Vertretungen der Kommission ausgeführt werden sollte, nach den Vorgaben aus Brüssel und unter Druck zweier Generaldirektionen, die miteinander um Ressourcen rangen.

Neben den Strukturen steht auch die *Organisationskultur* einer effektiven Kommunikation entgegen. Die Organisationskultur innerhalb der Kommission hat sich bedingt durch Korruptionsskandale und durch das Scheitern der Santer-Kommission in einer Weise entwickelt, die traditionelle Normen des Verwaltungshandelns übererfüllt. In einem Klima der Angst hat die rigide Interpretation und penible Erfüllung von Budgetregeln Vorrang vor dem Zustandekommen effektiver PR-Aktivitäten gewonnen. Dies beklagen nicht nur die Kooperationspartner der Kommission in den nationalen Verwaltungen, sondern auch die hier interviewten EU-Beamten selbst. Die Organisationskultur der Kommission führt außerdem zu einer technokratischen Sichtweise auf politische Prozesse. Gerade der offene Streit über politische Ziele und Interessen könnte aber Aufmerksamkeit für EU-Politik wecken.

Die Publikums-PR der Kommission stellt in Publikationen den von politischen Verhandlungen und Entscheidungen geprägten Prozess einer kontinuierlichen Erweiterung der EU eher als naturgegebenes Phänomen dar, das politischer Partizipation

nicht zugänglich ist und damit für die Bürger bestenfalls uninteressant wird und schlechtestenfalls als Bedrohung erscheint. Die technokratische Sichtweise führt auch dazu, dass Kommunikation lieber nach als vor politischen Beschlüssen betrieben wird, denn andernfalls wisse man nicht, was man kommunizieren solle, so die Sicht einiger Interviewpartner.

(2) *EU-spezifisch* und nicht primär oder allein der Kommission anzulasten sind die strengen von EP und Rat beschlossenen Budgetregeln, die die Kommission durch komplexe Ausschreibungsmodalitäten binden. EP und Rat zeichnen außerdem verantwortlich für die Zuweisung von Ressourcen an die Kommission, die zu wenig Personal für die Verwaltung des Budgets und zu wenig PR-Experten für handwerklich gute PR zur Verfügung hatte.

Eine saubere Verankerung von Informationspolitik im Mandat der Kommission mit einer klaren Definition ihrer Ziele würde dabei helfen, über den Status quo einer *Informationspolitik ‚mit angezogener Handbremse‘* hinauszukommen. Auch hierfür sind die Stimmen der Legislative nötig. Vor allem ist es Teil des Systems EU, dass Kommission, Rat und EP konkurrierende Institutionen mit konkurrierenden Verwaltungen sind. Dies führt dazu, dass niemand Informationspolitik für die EU gestaltet, sondern für die jeweilige Institution. Auf nationaler Ebene schwächt die EU damit ihre Position. Immerhin haben sich Foren der interinstitutionellen Abstimmung gebildet, die aber nur ein schwaches Mandat und keine Autorität haben.

(3) Zu den *externen Faktoren*, die den Erfolg und die Gestalt der Informationspolitik der Kommission mit bedingen, zählt der Wille oder Unwille nationaler Regierungen, der Medien und der Zivilgesellschaft zur Kooperation mit der Kommission. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist bei Regierung, Medien und Zivilgesellschaft in jedem Land unterschiedlich ausgeprägt. Das Extrembeispiel ist Großbritannien, wo das Desinteresse und der Skeptizismus gegenüber der EU so weit verbreitet sind, dass die Kommission nur sehr begrenzt überhaupt PR-Aktivitäten startet. An eine Subventionierung von Medienprojekten ist angesichts der angelsächsischen Journalismuskultur, die dies grundsätzlich ablehnt, nicht zu denken. Aber auch in Ländern wie Frankreich haben sich wichtige Segmente der Medien, vor allem die mächtigen privaten Fernsehstationen, als nachhaltig desinteressiert an Kooperation mit der Kommission gezeigt. Die Bereitschaft der Regierungen zur Kooperation verändert sich mit ihrem jeweiligen Wahlkalender, wie ebenfalls das Beispiel Frankreichs zeigt, wo die Regierung erst nach den Parlamentswahlen von 2002 zur Kommunikation über Europa bereit war.

Kommissionsinterne, EU-spezifische und externe Faktoren stehen in einem dynamischen Rückkoppelungsverhältnis. Sie haben in den vergangenen 50 Jahren europäischer Integration zu einem *Teufelskreis der Nicht-Kommunikation* über die EU geführt. Das Desinteresse der Bevölkerung, etwas über die EU zu erfahren, das Desinteresse der Medien, über die EU zu berichten, das Desinteresse der öffentlichen Institutionen, ihre EU-Politik politisch zu kommunizieren haben sich gegenseitig gesteigert und das ‚Vermittlungsproblem EU‘ hervorgebracht. Eine EU-skeptische öffentliche Meinung und Korruptionsvorwürfe bestätigen die Kommission in ihrer rigiden Auslegung ihrer Haushaltsregeln. Diese stößt wiederum kooperationswillige Partner in der Regierung

und der Zivilgesellschaft vor den Kopf und senkt die Bereitschaft zu zukünftiger Zusammenarbeit.

Bleibt es damit für alle Zukunft bei dem Befund eines kommunikativen Scheiterns oder ist es möglich, aus dem Teufelskreis auszubrechen? Hat die Kommission dafür schon geeignete Schritte unternommen? Prinzipiell sind zumindest die internen Probleme der Kommission von ihr auch lösbar und die EU-spezifischen könnten in Partnerschaft mit dem Rat und dem EP angegangen werden. Aber selbst für die Lösung der internen Probleme müsste die Kommission ihre Strukturen und auch ihre Organisationskultur reformieren, was eine immense Herausforderung ist.

2 Paradigmenwandel europäischer Informationspolitik?

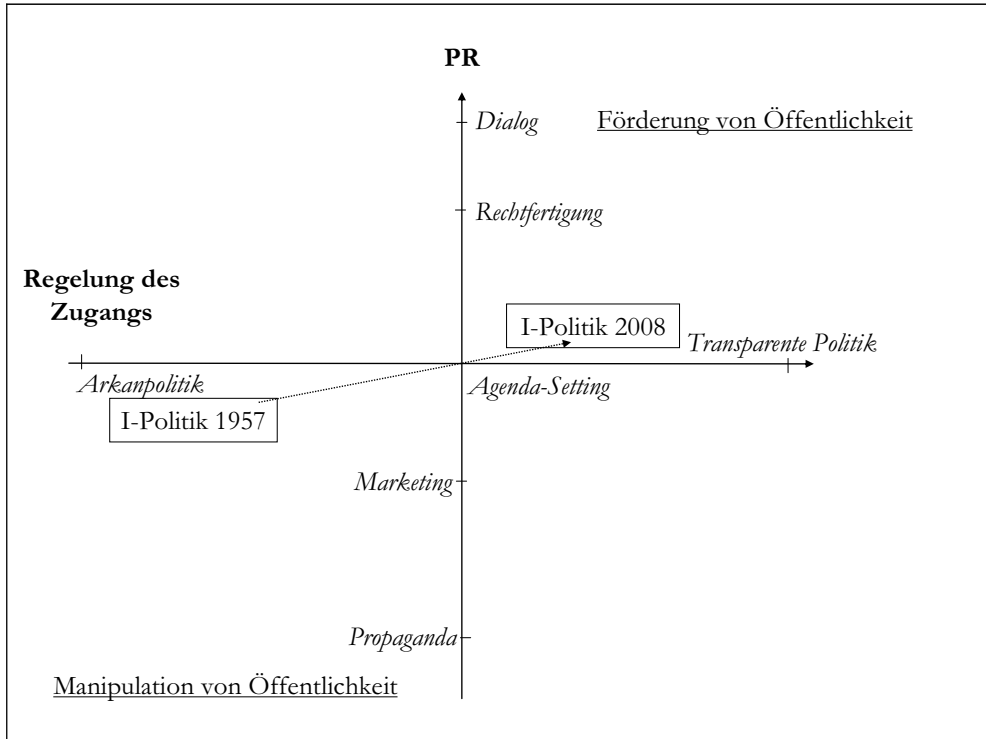
Die Frage ist, ob sich die Informationspolitik der Kommission weiterentwickelt hat und ob sich dieser schleichende Wandel einmal zu einem Paradigmenwechsel europäischer Informationspolitik auswachsen kann.

Bis zur Jahrtausendwende war das Paradigma der Informationspolitik der Kommission eine bürokratische Arkanpolitik, eine Vernachlässigung von öffentlicher Kommunikation. Die vorherrschende Arkanpolitik wechselte sich mit eher kurzlebigen Versuchen des Marketings und der Propaganda ab und wurde im Laufe der 90er-Jahre durch rituell wiederholte Bekenntnisse zu Transparenz und Dialog ergänzt, wie die Auswertung der vorhandenen empirischen Studien gezeigt hat (Gramberger 1997; Meyer 1999; 2002; Mak 2001a; Hösch 2003).

Hypothetisch wurde auf Grundlage der vorliegenden Befunde der bestehenden Studien ein Wandel in Form von *drei Entwicklungslinien* angenommen: erstens eine Intensivierung von Kommunikation und der weitere Ausbau der Kommunikationsinstrumente der Kommission, zweitens eine Professionalisierung der Kommunikation, drittens eine Orientierung an den demokratisch legitimierten Leitbildern von Informationspolitik.

Triebkraft dieses Wandels sind allgemeingesellschaftliche Erwartungen an die öffentliche Rechtfertigung von Politik und transparentes Verwaltungshandeln. Journalisten und vor allem die Zivilgesellschaft fordern einen ungehinderten Zugang zu institutioneller Information und die Beteiligung der Bürger ein. Als Folge ist ein allgemeiner Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen denkbar. Desweiteren übt die Legitimationskrise der EU einen besonderen Druck auf die EU-Institutionen aus, aktiver und professioneller zu kommunizieren. Der Versuch dazu ist schon seit den 90er-Jahren erkennbar. Die Hoffnung ruht auf einem Lernprozess innerhalb der Kommission, die aus dem Scheitern ihrer Informationspolitik Lehren ziehen müsste.

Abbildung 9: Leitbilder der Informationspolitik 1957 und heute



(1) Die Instrumente der Kommunikation sind in der Tat seit der Jahrtausendwende weiter ausgebaut worden. Dies konnte zum Beispiel an der Entwicklung der Website *EUROPA*, an der Gründung und dem Ausbau der Hotline *Europe Direct* und der Entwicklung einer ‚audiovisuellen Politik‘ der Kommission nachgewiesen werden (Kapitel V, 4). Die Kommunikation hat sich insgesamt intensiviert. Das langsam aber stetig steigende Budget der *GD Presse* ist ein Indikator dafür. Der entscheidende quantitative Wachstumsschritt lag aber vor dem Untersuchungszeitraum dieser Studie in der Einführung des *PRINCE*-Programms Mitte der 90er-Jahre. Seitdem standen erstmals signifikante Mittel für aktive Kommunikation in den Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung. Die weitere Intensivierung der Kommunikation verlief eher zögerlich, teilweise regelrecht wider Willen. Die Prodi-Kommission strebte ursprünglich wie schon erwähnt sogar eine kontinuierliche Senkung des Kommunikationsetats an, was das EP verhindert hat.

(2) *Professionalisierungsprozesse* sind ebenfalls zu beobachten, zum Beispiel bei der Pressearbeit und bei der Gestaltung des Internetauftritts. Frappierend ist aber gerade bei der Website, dass viele Jahre vergehen, bis ein als solcher klar identifizierter Mangel (wie zum Beispiel eine nicht funktionstüchtige Suchmaschine) behoben wird. Die entscheidenden Mängel der *EUROPA*-Website lassen sich schon in Papieren der

Kommission von 2001 nachlesen und konnten bis heute nicht umfassend beseitigt werden. Auch Defizite wie die bürokratische Sprache der Publikationen und der Presseerklärungen und das Fehlen von PR-Expertise sind schon seit Jahren bekannt, ohne dass es zu substanziellen Verbesserungen kam. 2007 führte die Kommission erstmals einen ‚concours‘ für die Einstellung von PR-Experten durch. Damit könnte der Professionalisierungsprozess immerhin langfristig angeschoben werden. Der Umsetzung von Lektionen aus vergangenen Erfahrungen wirken offensichtlich aber enorme Bremskräfte entgegen.

(3) Schließlich orientiert sich die Kommission in der Tat mittlerweile überwiegend an demokratiethoretisch legitimierbaren Leitbildern wie *Transparenz und einer moderaten Form von Agenda-Setting*. Die Fortschritte auf dem Weg zu mehr Transparenz bestehen vor allem in der Einführung der neuen Transparenzregeln der EU im Jahr 2001 und in der direkten Verfügbarkeit einer großen Masse an Informationen über die Website *EUROPA*. Nur ein Dialog mit den Bürgern kommt nicht zustande, weil die Bedingungen für einen politischen Dialog verfehlt werden und mit den existierenden dialogischen Formen kaum Bürger erreicht werden können. Stark vereinfacht lässt sich gegenüber den Traditionen europäischer Informationspolitik vor der Jahrtausendwende ein deutlicher Schritt Richtung Transparenz und ein kleiner Schritt Richtung Rechtfertigung beobachten (siehe Abbildung 9).

Auch wenn es einen Wandel der Leitbilder von Informationspolitik gibt, so verfehlt die Kommission doch, wie oben gezeigt, wesentliche Voraussetzungen für die Wirksamkeit von PR. Darum ist sie nur begrenzt kommunikationsfähig. Obwohl es Beispiele für Professionalisierungsbemühungen und insgesamt eine Intensivierung von PR-Aktivitäten gibt, kann man nicht von einer linear ansteigenden Kommunikationsfähigkeit der Kommission ausgehen. Die Zeit unter Kommissionspräsident Prodi zeichnete sich insgesamt eher durch eine zögerliche und keineswegs lineare Entwicklung aus, wie Abbildung 10 verdeutlicht.

Als Ergebnis der Fallstudie zum Thema Erweiterung wurden oben *Faktoren* herausgearbeitet, die die Kommunikationsfähigkeit der Kommission begrenzen: Dazu gehört die *Organisationsstruktur* der Kommission: Sie zerfällt in Generaldirektionen, die um Einfluss und Ressourcen kämpfen. Die für Kommunikation zuständige Generaldirektion hat dabei nur eine schwache Position. Die heutige *GD Kommunikation* ist aber immer noch schwach ausgestattet mit Personal und Budget und hat nicht genügend Einfluss, um die Koordination der Kommunikationsaktivitäten der verschiedenen GDs zu leisten. Dann wird die *Organisationskultur* immer noch vom Gedanken geprägt, dass sich die Kommission dadurch legitimiert, dass sie die Dinge im Sinne eines europäischen Gemeinwohls regelt, wobei Transparenz und aktive Kommunikation zur Kür, aber nicht zum Pflichtprogramm gehören. Schließlich kollidieren die *rigide ausgelegten Verwaltungsregeln* mit einer flexiblen Handhabung von PR-Aktivitäten. Ebenso begrenzen *knappe Ressourcen* an Personal und Geld für Kommunikation die Handlungsfähigkeit der Kommission. Politisch bleibt die Kommunikation der Kommission außerdem geschwächt, solange sie *kein politisches und rechtliches Mandat* für die Formulierung einer europäischen Informationspolitik bekommt. Hier sind bis Ende 2007 alle

zu überwinden. Abbildung 10 stellt die Entwicklung bis 2007 noch einmal im Überblick dar.

Warum sind die Reformen erst so spät in Gang gekommen? Das Scheitern der PR unter Kommissionspräsident Jacques Santer, die zum Rücktritt seiner Kommission 1999 beitrug, hat als Auslöser institutionellen Lernens nicht genügt. Teilweise waren die Wirkungen sogar kontraproduktiv, weil sich eine Atmosphäre der Angst in der Kommission entwickelt hat, die auch viele Kommunikationsaktivitäten lähmte. Die in den Dokumenten unter Prodi angedachten Reformen der Informationspolitik scheiterten an der fehlenden Umsetzung. Zwar wurden die zentralen Herausforderungen in den Strategiepapieren benannt: Dezentralisierung, Partnerschaft mit den Regierungen, engere Kooperation mit dem EP und innerhalb der Kommission usw. Aber nichts davon konnte umfassend und erfolgreich umgesetzt werden. Viele konkrete Defizite waren früh in Brüssel bekannt. So klagte die Vertretung der Kommission in Berlin in jedem Jahresbericht seit 2001 in teilweise drastischen Worten über Personalmangel, ohne dass etwas passiert wäre. Und die Nicht-Implementierung vieler Aktivitäten in der Pariser Vertretung war ebenfalls in den Jahresberichten nach Brüssel frühzeitig einsehbar. Im Umfeld der Einführung neuer Budgetregeln kam es in den Jahren 2002 bis 2004 in einigen Bereichen zu einer regelrechten Paralyse der Kommunikationsaktivitäten. Rückschläge gab es vor allem in der Kooperation mit den nationalen Regierungen und anderen Partnern, da sich die bisherigen Mechanismen der Zusammenarbeit als unvereinbar mit den neuen Haushaltsregeln erwiesen. Der in der chaotischen Übergangsphase bei der Umsetzung der neuen Regeln entstandene Schaden durch Abbruch bisheriger Kooperationsverhältnisse wird erst im Laufe der kommenden Jahre vollständig behoben werden können.

Neben den genannten Faktoren, die die *Kommunikationsfähigkeit* der Kommission bremsen, sind noch zwei Gründe zu nennen, die zusätzlich die *Lernfähigkeit* der Kommission mindern. Erstens ist da ein *Mangel an externer Evaluation* im Kommunikationsbereich. So blieben viele Probleme der PR der Kommission zu lange unentdeckt. Zweitens werden manche Probleme schlicht vergessen, da sich das Personalkarussell der Kommissionsbeamten stetig dreht. Wer erst für die Verwaltung von Landwirtschaftsfonds zuständig ist, wird für einige Jahre Sprecher einer Vertretung der Kommission, um sich später um den Außenhandel der EU zu kümmern. Damit wird das *fehlende institutionelle Gedächtnis* zum Problem, das Lernprozesse behindert. In der französischen Vertretung zum Beispiel wurde im Laufe des Untersuchungszeitraums praktisch das gesamte Personal ausgetauscht. Die alten Fehler wiederholen sich, ohne dass es jemandem auffällt.

Was sind die Perspektiven für die Informationspolitik der Kommission angesichts dieser Bremskräfte, die sowohl die Handlungsfähigkeit der Kommission als auch ihre Lernfähigkeit begrenzen? Einige wichtige Maßnahmen des *Aktionsplans* von Wallström sind bisher nur teilweise umgesetzt. Das zusätzlich bereitgestellte Personal für die Vertretungen der Kommission drohte Ende 2007 wieder gekürzt zu werden. Es wird sich zeigen, ob Wallström in der Lage sein wird, den Druck zur Kooperation auf die anderen Generaldirektionen aufrecht zu erhalten. Eine Lösung für den Konflikt zwi-

schen den Ausschreibungs- und Finanzregeln der Kommission und der Notwendigkeit zu flexibler Kommunikation ist nicht in Sicht. Die Organisationsstruktur der Kommission, die Aufteilung in Generaldirektionen, die jeweils eine eigene PR betreiben und ihre Ressourcen gegen andere Generaldirektionen verteidigen, besteht fort. Auch die Organisationskultur wird sich nur langsam reformieren lassen. Hoffnungen auf eine größere Handlungs- und Wandlungsfähigkeit der Informationspolitik der Kommission sind damit zwar berechtigt, aber bei einer allzu positiven Prognose ist Vorsicht geboten: Nicht alle Bremskräfte bei der Reform der Informationspolitik sind schon gebannt. Jenseits davon stößt die Informationspolitik öffentlicher Institutionen aber auch an Grenzen, die grundsätzlicher Natur sind und nicht nur die Kommission oder die EU betreffen. Um diese geht es im folgenden Abschnitt.

3 Informationspolitik und Öffentlichkeit: Potenzial und Grenzen

Die empirischen Befunde dieses Buches zum Dialogversuch der Kommission mit den Bürgern bestätigen in einem wichtigen Punkt die früheren Untersuchungen. Gramberger stellte 1997 fest, dass die Kommission PR lediglich nutze, um einen Dialog mit den Bürgern anzukündigen (Gramberger 1997: 266) und Mak befand (2001a: 79), dass hier nur ein Dialog über Dialog geführt werde. Diese Urteile können 2007 bestätigt und differenziert werden: Die Kommission wählt durchaus dialogische Formate der PR. Dies ist aber kein politischer Dialog, weil der Anschluss an den politischen Entscheidungsprozess weder zeitlich gegeben, noch in irgendeiner Form institutionalisiert ist. Es ist also kein Dialog. Und es ist auch kein Dialog mit den Bürgern, weil die Bürger mit den vielen Diskussionsveranstaltungen der Kommission nicht in nennenswertem Umfang erreicht werden. So wird das wohlgemeinte Ziel eines Dialogs mit den Bürgern zu einer gefährlichen Illusion. Illusorisch ist der Dialoganspruch, weil er oft in der Praxis nicht zu realisieren ist. Gefährlich ist die bloße Proklamation eines Dialogs, weil damit demokratische Partizipation suggeriert wird, die aber nicht stattfindet. So wird das Dialogversprechen zum Substitut echter Demokratisierungsprozesse. Diese Überlegung führt zu drei Thesen, die im Folgenden noch weiter entwickelt werden.

Drei Thesen zu Möglichkeiten und Grenzen von Informationspolitik:

- (1) Ein Dialog mit den Bürgern eignet sich nur bedingt als Leitbild von Informationspolitik.
- (2) Eine normativ akzeptable und umsetzbare Alternative dazu ist eine Orientierung an den Leitbildern Transparenz und Rechtfertigung.
- (3) Eine normativ akzeptable und zugleich effektive Informationspolitik ist möglich, wenn sie sich auf professionelle Medienarbeit konzentriert.

Informationspolitik erweist sich als *nur begrenzt im Sinne eines offenen Dialogs mit den Bürgern demokratisierbar*. Die Gründe dafür liegen in der Natur vieler öffentlicher Instituti-

onen und in ihren limitierten Ressourcen für Kommunikationsaktivitäten. Die Folge sind Pseudo-Dialoge, die einen politischen Verständigungsprozess simulieren, damit aber letztlich eher einen Fall von Propaganda darstellen als einen Beitrag zur Demokratisierung. Die Dialogversuche sind damit einerseits ineffektiv und andererseits demokratie-theoretisch ambivalent. Aus beiden Gründen sind sie ungeeignet, einen konstruktiven Einfluss auf Öffentlichkeit auszuüben.

Am Beispiel der EU-Kommission lässt sich die Problematik konkretisieren. Die Kommission ist nicht diejenige EU-Institution, die am besten geeignet wäre, einen Dialog mit den Bürgern zu führen. Dies entspricht nicht der Rolle der Kommission als Institution und auch nicht ihren Möglichkeiten. Die Kommission ist mit ihrem Initiativrecht eine eminent politische Verwaltung, aber eben doch eine Verwaltung, die sich unter anderem auch dadurch auszeichnet, dass ihr Personal nicht demokratisch gewählt ist. Daraus folgt die begrenzte institutionelle Eignung, einen politischen Dialog zu führen. Zwar kann die Kommission im Rahmen ihrer Entscheidungskompetenzen responsiv gegenüber Wünschen und Bedenken der Bürger sein. Muss sie aber nicht. Wenn sie dies nicht ist, dann haben die Bürger keinerlei Sanktionsmöglichkeiten: Die Kommission kann nicht abgewählt werden. Die Kommission organisiert viele öffentliche Diskussionsveranstaltungen, die aber völlig abgekoppelt von den Entscheidungsprozessen stattfinden. Daher bleibt es bei einer Simulation von demokratischer Partizipation.

Zwar gibt es auf EU-Ebene durchaus echte Konsultationen, die zum Beispiel über die Plattform ‚Your voice in Europe‘ auch online allgemein zugänglich sind. De facto werden sie aber nur von einem kleinen Kreis von Experten im jeweiligen Politikfeld genutzt. Es liegt in der Natur der hochspezialisierten Fragestellungen, die dort thematisiert werden, dass sich die Diskussionen nicht zu einem Dialog mit ‚den Bürgern‘ ausweiten lassen.

Damit bliebe noch die Möglichkeit, dass die Kommission für das EP einen Dialog mit den Bürgern organisiert. Parlamentarier sind abwählbar. Sie hätten eine handfeste Motivation, das Gespräch mit den Bürgern zu suchen. Die Informationspolitik eines Parlaments kann in der Tat einen Dialog zumindest von ihrem institutionellen Auftrag her anstreben. Bisher gelingt es aber gerade den Europaparlamentariern nicht, die Bürger zu erreichen (Anderson/McLeod 2004). Die Ressourcen für PR liegen vor allem bei der Kommission und nicht bei der Verwaltung des EP. Könnte also die Kommission für das EP einen Dialog organisieren? Nun darf die Kommission streng genommen keine Kampagne für das EP führen, da sich ihre Informationspolitik bisher gerade aus ihren eigenen ‚institutional prerogatives‘ herleitet. Die Kommission engagiert sich auch aus institutionellem Eigeninteresse nicht sehr stark für die Kommunikationsbedürfnisse der europäischen Parlamentarier. Das EP wird immer noch eher als konkurrierende Institution oder Gegenspieler wahrgenommen, wie auch in Interviewäußerungen der Kommissionsbeamten deutlich wird. Auch insofern bedarf es eines neuen Mandats für die Formulierung einer Informationspolitik der EU im Gegensatz zu einer Informationspolitik der Kommission. Bisher hat die Kommission die meisten Ressourcen der EU-Institutionen, aber nicht den Auftrag für eine solche

Politik. Selbst wenn aber diese Probleme gelöst wären, so bliebe noch ein praktisches Hindernis.

Der pragmatische Grund, warum ein durch PR organisierter Dialog zwischen EU und Bürgern schwierig ist, ist der Mangel an Ressourcen für einen solchen Dialog. Die Kommission kann viele kleine Podiumsdiskussionen finanzieren und das tut sie auch heute schon. Die Analyse der PR-Aktivitäten zur Erweiterung hat aber gerade bei diesem Instrument einen eklatanten Mangel an Reichweite offenbart.

Nun könnte man akzeptieren, dass das ‚Grand Public‘ unerreichbar bleibt und einen Dialog mit wichtigen Stakeholdern führen statt mit der Allgemeinheit. Die Optionen öffentlicher Institutionen erweisen sich in dieser Hinsicht aber als begrenzter als die der PR von Unternehmen. Letztere haben die Option, bestimmte Gruppen, die für den Organisationserfolg relevant sind, zu identifizieren (von der PR-Theorie manchmal als ‚Teilöffentlichkeiten‘ bezeichnet, was dem hier vertretenen Begriff von Öffentlichkeit als Kommunikationsraum widerspricht). Mit diesen Gruppen können Unternehmen dann einen Dialog und eine wechselseitige Verständigung anstreben – unter Ausgrenzung des ‚Grand Public‘. Nun ist gerade die Orientierung an der Allgemeinheit ein Merkmal der PR öffentlicher Institutionen, weil Politik die Allgemeinheit betrifft. Mit Millionen Menschen lässt sich aber nur unter enormen Aufwand ein Dialog führen. Die Suche zielt darum auf Mittler ab, die in der Lage sind, breite Publika zu erreichen.

In der Diskussion wird häufig die organisierte Zivilgesellschaft als Mittler zwischen EU und Bevölkerung genannt, die einen Dialog organisieren könnte. Die Kommission hat im Rahmen der Erweitungskampagne einen beträchtlichen Anteil ihre Budgets in die Subventionierung von Informationsprojekten diverser NGOs investiert. Wie die Fallstudie gezeigt hat, kann aber zumindest die traditionell von der Kommission geförderte ‚Zivilgesellschaft‘, die vor allem aus proeuropäischen Organisationen besteht, nicht beanspruchen, die Bürger gegenüber der EU zu vertreten. Diese Zivilgesellschaft kann die Bürger nicht in der Breite erreichen. Der scheinbar normativ akzeptable Weg der Unterstützung einer vermeintlichen europäischen Zivilgesellschaft erscheint unter normativen Gesichtspunkten und unter dem Kriterium der Effektivität als Sackgasse, da die entsprechenden NGOs – so verdienstvoll und unterstützenswert ihr Engagement auch grundsätzlich ist – keine breite Öffentlichkeit erreichen können.

Wenn ein Dialog als nur schwer realisierbar erscheint, müssen demokratische Institutionen also normativ abrüsten und sich auf Marketing beschränken, weil das vermeintlich mehr Breitenwirkung hat? Wenn nationale Regierungen ein großes Budget investierten, könnten sie flächendeckend Marketing betreiben mit Fernsehspots, Plakaten, Bürgerfesten etc., was auch zu den Kommunikationsstrategien der nationalen Regierungen in Frankreich und Deutschland zum Thema Erweiterung gehörte. Mit ‚panem et circenses‘ wird dann allerdings nicht die Entwicklung einer kritischen Öffentlichkeit gestärkt, sondern unterlaufen. Denn die beim ‚Politainment‘ vermittelten emotionalen und symbolischen Botschaften erhöhen nicht die Urteilsfähigkeit der Bürger. Im Dienste des Leitbilds Marketing bezeichnet der Begriff Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls keine Arbeit im Dienste einer Öffentlichkeit im emphatischen Sinne,

sondern bloßes Zustimmungsmangement. Wenn echte Informationsangebote ins Umfeld von großen PR-Events wie den Bürgerfesten des Bundespresseamtes oder in die Werbekarawane, die die ‚Tour de France‘ begleitet hat, ‚eingeschmuggelt‘ wurden, sind sie im reizstarken Umfeld untergegangen, wie die Evaluationen dieser Aktivitäten ergeben haben (Kapitel VI, 3.3).

Auch bei Maßnahmen des Marketings ist keineswegs eine große Reichweite garantiert. Wenn wie in Deutschland auch auf Regierungsebene nur ein knappes Budget für Kommunikation zum Thema EU zur Verfügung steht, dann lässt sich mit einem Dutzend Bürgerfesten, die davon finanziert wurden, nur ein sehr kleines Werbe-Feuerwerk entzünden, das vielleicht die anwesenden Zuschauer beeindruckt, aber ebenso irrelevant für eine breite Öffentlichkeit bleibt wie die Diskussionsrunden der EU-Kommission.

Breitenwirkung lässt sich nur sicherstellen durch eine konsequente *Orientierung an Medienarbeit*. Denn nur die medialen Foren erreichen wirklich ein signifikantes Segment der ‚breiten‘ Bevölkerung. Die Medien sind die einzigen Mittler, die das Publikum in vielfacher Millionenstärke erreichen können. Das Kommunikationsbudget öffentlicher Institutionen ist also wesentlich effizienter investiert in eine Stärkung der Medienarbeit als in die Publikums-PR – jedenfalls wenn es um das Erreichen eines breiten Publikums geht. Dabei müssen normative und Effizienz-Kriterien keinen Widerspruch darstellen. Öffentlichkeitsarbeit kann aus normativer wie aus Effektivitätsperspektive am besten auf Öffentlichkeit einwirken, indem sie Debatten in den existierenden Massenmedien anstiftet. Das ist selbst mit den begrenzten Mitteln einer Institution wie der EU-Kommission möglich: Als Beispiele erfolgreicher Medienarbeit seien noch einmal die Subventionierung von Medienprojekten im Rahmen von ‚Calls for Proposals‘ genannt und die Medienarbeit von Günter Verheugen in Deutschland.

Die Subventionierung von Informationsprojekten zur Erweiterung, die Medien selbst entwickelt und inhaltlich autonom durchgeführt haben, fällt unter das Leitbild Agenda-Setting. An den hier genauer untersuchten Medienprojekten ließ sich zeigen, dass die Kommissionsgelder durchaus zu Aktivitäten mit großer Reichweite geführt haben, die andernfalls nicht zustande gekommen wären. Zumindest in experimenteller Form ist es sogar zu einer transnationalen Vernetzung von Journalisten gekommen, die Formate eines europäischen Journalismus exploriert haben. Formen indirekter Medienarbeit wie die Ausschreibung von Geldern für Medienprojekte erscheinen aber nur als sinnvoll, wenn die Medien Interesse an derartigen Unternehmungen zeigen. Für Frankreich hat die Untersuchung gezeigt, dass dies bei einem wichtigen Medien-segment, den privaten Fernsehsendern, nicht der Fall war.

Zudem besteht immer ein Restverdacht, dass die Medienberichterstattung eben doch weniger kritisch sein wird, wenn die Kommission die Sendung subventioniert. Drei Bedingungen müssten in Zukunft noch genauer eingehalten werden, als dies bisher bei Ausschreibungen dieser Art der Fall war: Die Kommission muss sich vertraglich von einer inhaltlichen Einmischung distanzieren, was in der neu eingeführten ‚Editorial Charta‘, die Teil solcher Verträge ist, auch umgesetzt ist. Das Sponsoring muss als solches für die Zuschauer erkennbar sein, was im Falle der Erweiterungs-

kampagne in der Regel, aber nicht immer der Fall war (Kapitel VI, 3.2). Es darf keine dauerhafte finanzielle Abhängigkeit von Geldern der Kommission entstehen. Dies ist bei *Euronews* vermutlich der Fall. Ohne die jährlichen Subventionen der Kommission in Millionenhöhe hätte der Sender wohl ein Finanzierungsproblem. Seine redaktionelle Unabhängigkeit ist damit in akuter Gefahr, sollte die Kommission gegen ihre ‚Editorial Charta‘ verstoßen und sich doch inhaltlich einmischen wollen. Somit bleibt diese Form des Agenda-Setting mittels Subventionen immer ein normativ ambivalentes Instrument der Informationspolitik.

Als normativ akzeptabel und dem Mandat der Kommission als Verwaltung und politischem Initiativorgan der EU angemessen hat sich dagegen Informationspolitik nach den Leitbildern Transparenz und Rechtfertigung erwiesen. Die Kommission muss einerseits einen einfacheren und breiteren Zugang zu ihren Informationen und Dokumenten gewähren. Hier ist ihr Spielraum, wie die Analyse der Umsetzung der Transparenzregeln gezeigt hat, noch lange nicht ausgereizt. Andererseits muss sie ihre politischen Initiativen bekannt machen und öffentlich zur Diskussion stellen. Eine *Kombination von Politik nach den Leitbildern Transparenz und Rechtfertigung* erweist sich als *realistischere Alternative* zum angestrebten aber nicht realisierten Dialog mit den Bürgern.

Das Leitbild der Rechtfertigung von Politik bildet zugleich eine Brücke zu den Kriterien für effektive Informationspolitik. In dem Moment, wo Rechtfertigung zwar mit Argumenten, aber auch mediengerecht vorangetrieben wird, kann sie Debatten in den Massenmedien provozieren und damit einen Strukturwandel von Öffentlichkeit in Gang setzen, der im Falle der EU zur Etablierung von europäischen Themen, Sprechern und einer intensiveren transnationalen Vernetzung führen kann.

Intensive Pressearbeit wie die von und mit Günter Verheugen organisierte PR in Deutschland konnte die Europäisierung von Öffentlichkeit vorantreiben. Verheugen hat diskursiv und dennoch provokant seine politische Position vertreten, die auch dank seiner Prominenz in Deutschland in den Medien leicht Resonanz gefunden hat, wie die Analyse der deutschen Presse ergeben hat (Kapitel VI, 3.1). In Frankreich hätten wesentlich mehr Ressourcen der Pressearbeit aktiviert werden müssen, um mit dem dort weniger bekannten Verheugen einen ähnlichen Erfolg zu erreichen. Stattdessen hätte die Kommission mit dem damaligen Kommissar und späteren Außenminister Michel Barnier in Frankreich eine prominente Persönlichkeit gehabt, die eine effektive Pressearbeit hätte betreiben können. Dann hätte Barnier allerdings in Frankreich das Thema Erweiterung ebenso aktiv wie sein eigenes Portfolio vertreten müssen und entsprechender logistischer Unterstützung von einem Pressestab aus der GD Erweiterung bedurft. Ein analoges Vorgehen wäre in anderen Ländern mit den jeweiligen Kommissaren möglich: Eine Stärkung des Personals für Medienarbeit und eine weitere Professionalisierung seiner Tätigkeit wären die Voraussetzungen dafür, dass diese Strategie funktioniert.

Was aber, könnte man aus der Perspektive normativer Theorie einwenden, wenn die Kommissare in ihrer Medienarbeit auf Propaganda-Lügen zurückgreifen? Dafür gab es zwar in den untersuchten Interviews von Verheugen keine Hinweise. Im Falle von Manipulationsversuchen wäre es aber Aufgabe der Medien, diese als Propaganda

zu brandmarken. Jedenfalls besteht dafür strukturell zum Beispiel in Interviews mit kritischen Gegenfragen die Möglichkeit. Medien haben ein Interesse an einer solchen Auseinandersetzung, schon weil Konflikt ein Nachrichtenwert ist. Damit erweist sich die klassische Medienarbeit nicht zuletzt dank der Filterfunktion der Medien auch als normativ akzeptabler Weg persuasiver Kommunikation. Eine *demokratisch akzeptable und zugleich effektive Informationspolitik* ist somit möglich, wenn sie sich auf *professionelle Medienarbeit* konzentriert. Das ebenfalls als Medienstrategie erfolgreiche Agenda-Setting ist kein Ersatz für eine Rechtfertigung von Politik. Die politische Position der Kommission muss im Diskurs zu Wort kommen. Und dann muss eine kritische Auseinandersetzung mit ihr stattfinden können.

Diese Überlegungen haben Relevanz für die Formulierung demokratisch akzeptabler und gleichzeitig effektiver Informationspolitik. Sie erlauben aber auch eine bessere theoretische Fundierung eines Modells, das den Zusammenhang zwischen Informationspolitik und Öffentlichkeit darstellt. Das Stichwort vom *Dialog* mit den Bürgern erweist sich – konfrontiert mit der Praxis der Informationspolitik der Kommission – als *Selbsttäuschung* oder *Propaganda*. Dennoch kann Informationspolitik auf Öffentlichkeit einwirken. Politische Institutionen können das Fundament von Öffentlichkeit verbessern durch die Formulierung und Implementierung von Transparenzregeln und einer PR, die auf die Herausgabe von vielfältiger, sachlicher Information ausgerichtet ist. Dann gibt es bei politischen Institutionen einen *legitimen Bedarf an persuasiver Kommunikation*. Als Initiator von Politik und bei der Umsetzung politischer Entscheidungen, darf und muss die EU-Kommission ihr Handeln auch rechtfertigen und so eine öffentliche Debatte darüber befördern. PR nach dem Leitbild Rechtfertigung kann im Hinblick auf Öffentlichkeit effektiv und normativ akzeptabel sein, wenn sie konsequent auf Medienarbeit setzt. Medien dienen gleichzeitig als *Vehikel* politischer Botschaften und als *kritischer Filter* und *Korrektiv* einer PR, die nie ganz frei von der Versuchung ist, in den Bereich der Propaganda abzurutschen.

Somit lässt sich theoretisch wie empirisch ein Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit herstellen. Dabei dient PR weder grundsätzlich der Öffentlichkeit noch unterminiert sie in jedem Fall die Prinzipien einer demokratischen Öffentlichkeit. PR kann Transparenz und öffentliche Rechtfertigung befördern, wenn sie vom Korrektiv kritischer Medien im Zaum gehalten wird.

4 Agenda für die Forschung

Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft und politische Soziologie haben im Bereich politische Kommunikation eine breite Überschneidungsfläche, auf der sich die Subdisziplinen begegnen und austauschen können. Wer sich aber auf die dünne Eisfläche der Interdisziplinarität wagt, droht leicht einzubrechen, zum Beispiel weil die Disziplinen zuweilen gemeinsame Begriffe verwenden, aber darunter verschiedene Dinge verstehen. Dieses Buch hat sich auf das Eis begeben und einige Ergebnisse hervorgebracht, aus denen sich Hinweise für die Agenda zukünftiger interdisziplinär

ausgerichteter sozialwissenschaftlicher Forschung und Theoriebildung ableiten lassen. Die folgende Agenda für die Forschung betrifft erstens die Begriffs- und Konzeptbildung, zweitens den Gegenstand europäischer Informationspolitik, drittens die Generalisierung der hier gewonnen Erkenntnisse für Informationspolitik anderer Institutionen und viertens methodische Fragen.

(1) Der erste Ertrag liegt in der *Begriffs- und Konzeptbildung*. Die theoretische Diskussion setzte am Öffentlichkeitsbegriff an, der für einen interdisziplinären Zugriff prädestiniert ist. Der Begriff der Öffentlichkeit ist eine Fundamentalkategorie moderner Demokratietheorien und bezeichnet in modernen Gesellschaften vor allem medial vermittelte Massenkommunikation – ein Fall für Politik- und Kommunikationswissenschaft. Der Begriff Öffentlichkeit hat in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen und in der Alltagssprache mindestens drei unterschiedliche Bedeutungen. Er bezeichnet erstens ein Prinzip (offene Zugänglichkeit), zweitens ein Kollektiv (die Summe der Bürger) und drittens eine Struktur (einen offenen Kommunikationsraum). Letzterer Begriff hat sich in verschiedenen Variationen (Öffentlichkeit als Sphäre, Netzwerk, Arena usw.) in der politischen Philosophie international unter dem Begriff ‚public sphere‘ etabliert. In der kommunikationswissenschaftlichen PR-Forschung kommt nun als Import aus den USA der Begriff der ‚publics‘ vor, die zuweilen als ‚Teilöffentlichkeiten‘ übersetzt werden. Damit sind Kollektive gemeint, die Bezugsgruppen von PR. Außerdem wird in der PR-Forschung manchmal davon gesprochen, dass PR Öffentlichkeit für Themen schaffe, womit Öffentlichkeit als ein Prinzip allgemeiner Aufmerksamkeit verstanden wird.

Der Beitrag dieses Buches liegt nun darin, eine *Brücke zwischen* dem Diskurs der politischen Theorie mit ihrer ‚public sphere‘ und dem Gegenstand PR zu schlagen. Der Zusammenhang zwischen PR-Aktivitäten und einem emphatischen Konzept von Öffentlichkeit wurde theoretisch und empirisch aufgearbeitet. Hier könnten PR-Theorien ansetzen, die sich für den Beitrag der PR zur Gesellschaft interessieren.

Die Verknüpfung politik- und kommunikationswissenschaftlicher Theoriebildung erlaubte zudem die *Verknüpfung von normativen Kriterien* (aus Theorien demokratischer Öffentlichkeit) und *Effektivitätskriterien* (aus Theorien der PR) bei der Analyse von Öffentlichkeitsarbeit. Gerade diese Verbindung ist relevant für Forschung und Theoriebildung im Bereich politischer Kommunikation, denn beide Sorten von Kriterien hängen eng zusammen. Der Zusammenhang ist aber nicht so einfach, dass die Erfüllung der einen Kriterien notwendig auf Kosten der anderen geht, wie theoretisch begründet und empirisch am Beispiel der EU belegt wurde. Eine Kombination der informationspolitischen Leitbilder Transparenz und Rechtfertigung mit einer starken Medienarbeit hat sich als effektive Möglichkeit der PR gezeigt, konstruktiv auf die Genese von Öffentlichkeit einzuwirken, indem sie Zugang zu Informationen verschafft und mit begründeten politischen Positionen öffentliche Debatten provoziert. Dies ist öffentlichkeitstheoretisch unproblematisch, solange starke unabhängige Medien als Filter und Korrektiv fungieren können.

Als weiterer Anknüpfungspunkt für sozialwissenschaftliche Konzeptbildung sind der Begriff der *Informationspolitik* und die Entwicklung eines *Modells zur Analyse* von

Informationspolitik zu verstehen. Wenn hoheitliche Institutionen kommunizieren, dann kann das als PR analysiert werden. Diese PR ist aber auch Ausdruck einer Politik, in der sich bestimmte Interessen und Ziele ausdrücken, die sich im politischen Prozess durchgesetzt haben. Und diese Politik führt sowohl zu aktiver Kommunikation (PR) als auch zu einer Regelung des Zugangs zu Information (Transparenzregeln). Damit ist auch hier Interdisziplinarität sinnvoll: Forschung zu Regierungskommunikation kann die Analyse von Informationsfreiheitsgesetzen mit der von Regierungs-PR verbinden. Das Modell verschiedener Leitbilder von Informationspolitik, die mehr oder weniger konstruktiv auf die Genese von Öffentlichkeit wirken, könnte auch für die Erforschung der Kommunikation anderer öffentlicher Institutionen von Nutzen sein.

(2) Zweitens ergeben sich Hinweise für die *weitere Erforschung europäischer Informationspolitik*. Der zeitliche Rahmen dieser Untersuchung reichte bis Ende 2007. Zukünftige Studien können die weitere Umsetzung der bisher unter Wallström eingeleiteten Reformen und der Konsequenzen des Prozesses, der durch das *Weißbuch* katalysiert wurde, erforschen. Aus den Erfahrungen im Rahmen dieser Studie lässt sich der dringende Hinweis auf die relative Bedeutungslosigkeit von Brüsseler Strategiepapieren ableiten. Die Analyse von Policy-Papieren alleine führt nicht weiter. Entscheidend ist, wie sich konkret die PR-Aktivitäten verändern gegenüber dem Pressekorps in Brüssel, aber vor allem auch in den Mitgliedstaaten. Wenn sich die *Kommunikationsfähigkeit* der Vertretungen nicht weiter verbessert, wird die Informationspolitik aus Brüssel wirkungslos bleiben. In dem Maße, wie sich damit die Handlungsfähigkeit der Kommission steigert, werden auch die hier untersuchten normativen Kriterien für die Analyse von Informationspolitik für zukünftige Studien wieder relevant.

Gerade im Hinblick auf eine entstehende europäische Öffentlichkeit steht außerdem noch aus, die *europäische PR nationaler Regierungen* noch intensiver zu untersuchen, wobei das Ziel sein müsste, über Einzelfallstudien hinauszugehen, um grenzüberschreitende Muster festzustellen und erklären zu können. Die vorliegende Untersuchung hat die Informationspolitik der französischen und der deutschen Regierung im Hinblick auf ihre Kooperation mit der Kommission untersucht. Dabei wurde deutlich, dass auch nationale Stellen vor ähnlichen strukturellen Problemen stehen wie die Kommission angesichts interner Fragmentierung, einer schlechten Koordination, knapper Mittel und begrenzter PR-Expertise.

(3) Als Agenda für die Forschung ergibt sich außerdem die *Generalisierung* der angestellten *Beobachtungen und Erklärungen* von Informationspolitik, die bisher nur auf den Fall EU bezogen gültig sind. Die These eines *Strukturwandels öffentlicher Institutionen* bietet einen Anknüpfungspunkt für die empirische Erforschung der Informationspolitik nationaler Regierungen oder anderer internationaler Organisationen. Während der Wandel der Informationspolitik der EU-Kommission auf verschiedenen Dimensionen nachgewiesen werden konnte, so muss es doch vorerst bei der bloßen Aufstellung einer These bleiben, solange nicht auch die Informationspolitik anderer Institutionen vergleichend und mit einem hinreichenden Zeithorizont untersucht wird. Dann ergibt sich die Frage nach der Erklärung: Warum verfolgt eine Institution eine bestimmte

Informationspolitik? Hier hat die Fallstudie wichtige Hinweise erarbeitet. Politische Strategien zur Erklärung von politischer Kommunikation staatsnaher Institutionen müssen als Variable relativiert werden. Große, intern in Suborganisationen zerfallende Verwaltungen, deren Kommunikationsfähigkeit durch Verwaltungsregeln und mangelnde PR-Expertise stark eingeschränkt ist, handeln nicht unbedingt auf Basis eines ‚Grand Designs‘. Die Einführung neuer Budgetregeln mag tiefgreifendere Folgen für die PR haben als ein neuer Regierungssprecher mit neuen Ideen für die PR.

(4) *Methodisch* hat sich die *Verknüpfung von Experteninterviews* mit stärker *standardisierten Befragungen* und der Analyse von *Policy-Dokumenten* und *PR-Output* bewährt. Jede Erhebungsmethode einzeln hätte kein umfassendes Bild der Praxis der Informationspolitik der Kommission ermitteln können. Die Interviews konnten Aufschluss über Strategien geben. Aber nur die Analyse des Output von PR hat gezeigt, ob diese Strategien auch umgesetzt wurden. Ursachen für Nicht-Umsetzung ließen sich wiederum besser durch die Interviews ermitteln. Stärker standardisierte Formen der Befragung konnten einen breiteren Kreis an Befragten erreichen als die aufwendigen Experteninterviews. So ließ sich die Gültigkeit der Ergebnisse der Länderfallstudien für die gesamte EU überprüfen.

Da die Messung von PR-Wirkungen einen erheblichen methodischen Aufwand erfordert, der nicht in jedem Fall geleistet werden kann, lässt sich an das hier gewählte Vorgehen anknüpfen. Für den Fall, dass Studien Wirkungen von PR nicht selbst messen, könnte immerhin überprüft werden, ob der jeweilige Kommunikator bestimmte *Voraussetzungen für wirksame PR* erfüllt – eine Methode zur Evaluation von PR, die sich auch jenseits der EU anwenden lässt.

Als Hindernis für die empirische Forschung bleibt dabei, dass vielen Organisationen die Kommunikation über ihre Kommunikation, also das Herausgeben von Informationen über ihre Informationspolitik schwerfällt. Der *blinde Fleck der Informationspolitik* öffentlicher Institutionen ist gerade die Transparenz der Herstellung von Transparenz, weshalb es ein schwieriges Terrain für die Forschung ist. Der daher notwendige Forschungsaufwand rechtfertigt sich auch aus der gesellschaftlichen Relevanz des Themas, die sich aus dem fortbestehenden Spannungsverhältnis zwischen dem Funktionieren einer kritischen Öffentlichkeit und der zunehmenden kommunikativen Aktivität hoheitlicher Institutionen ergibt. Für deren Analyse hat sich das Konzept der Informationspolitik bewährt.

Auch der Blick auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit von Informationspolitik ist aber wichtig: Wenn es der Kommission durch eine mediengerechte Rechtfertigung ihrer Politik gelänge, europäische Debatten zu provozieren, dann würde sie damit eine dauerhafte Europäisierung von Öffentlichkeit unterstützen. Dies könnte einige Vermittlungsprobleme der EU lösen. Mit der aktuellen Konstitution der Informationspolitik der Kommission bleibt die Kommission aber ebenso stark Teil des Vermittlungsproblems wie Teil seiner Lösung.

Selbst wenn sich dies im Rahmen der aktuellen Reformen ändert, wird die Zustimmung zur EU aber nicht unbedingt ansteigen. In dem nach dem EP-Berichtersteller benannten Oostlander-Bericht von 1993 (EP 1993: 11) steht eine

Feststellung, die bis heute ihre Gültigkeit behalten hat: „An information policy cannot make good what is structurally wrong in the European Community.“ Nach Lösung der Vermittlungsprobleme der EU bleiben politische Probleme und Konflikte zwischen EU-Institutionen, Regierungen und Bürgern bestehen. Diese Probleme lassen sich durch Informationspolitik nicht lösen.