

I Einleitung

„Communication should become an EU policy in its own right, at the service of the citizens. It should be based on genuine dialogue between the people and the policy-makers and lively political discussion among citizens themselves. People from all walks of life should have the right to fair and full information about the European Union, and be confident that the views and concerns they express are heard by the EU institutions.“

(White Paper on a European Communication Policy, KOMMISSION 2006a: 4)

„Public Relations practitioners maintain that ‘there are not problems only challenges – and a challenge is an opportunity in disguise’. Whether this is true in the corporate sector is debatable, but in institutional communications/public diplomacy, there are very real obstacles as well as challenges – many of which contain no inherent element of opportunity. This is particularly true for communications about the EU, still more so for those driven by the European Commission“

(Report on the Communication Strategy on Enlargement, KOMMISSION 2004f: 20)

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist tief, wenn es um die Versuche der Europäischen Kommission geht, mit den Bürgern zu kommunizieren. Das Ziel ist die Entwicklung von Informationsaktivitäten als eigenständige ‚Policy‘, die Transparenz schafft und einen Dialog mit den Bürgern organisiert. Ultimativ ist das Ziel dieser Politik die Förderung einer europäischen Öffentlichkeit, wie im *Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik* und anderen Dokumenten zu lesen ist (KOMMISSION 2006a; KOMMISSION 2005h; KOMMISSION 2002p). In der Praxis fällt es der Kommission aber sehr schwer, mit Bürgern ins Gespräch zu kommen, wie den Arbeitsdokumenten der Kommission ebenfalls zu entnehmen ist: Da gibt es nicht nur Herausforderungen, sondern echte Probleme (vgl. Zitat oben). Nur scheinbar ist die Vermittlung des Themas Europäische Union ganz einfach:

„Wir müssen in verständlicher Weise erklären, wie die EU funktioniert, was sie geleistet hat, wozu sie geht und aus welchen Gründen. Dann gewinnt man die Menschen für das europäische Projekt“ (Köhler et al. 2005: 10).

So schrieben sieben europäische Staatschefs in einem in verschiedenen europäischen Zeitungen veröffentlichten Essay. Doch der Zeitpunkt des Erscheinens dieses Artikels

im Juli 2005 lässt aufmerken. Gerade waren die Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden gescheitert. Beim Thema EU-Politik handelt es sich nicht um ein kleineres Missverständnis zwischen politischen Eliten und Bürgern. Die EU hat ein tief greifendes Vermittlungsproblem, so die Annahme dieser Arbeit.

Die historischen Wurzeln des ‚*Vermittlungsproblems EU*‘ liegen in der technokratischen Logik der europäischen Integration, die zunächst bewusst nicht versucht hat, die Bürger für das große politische Projekt einer europäischen Friedensordnung zu gewinnen (Vobruba 2005: 4f). Stattdessen sollte die technische und ökonomische Zusammenarbeit abseits öffentlicher Aufmerksamkeit voranschreiten und sich dann per ‚spill over‘ auf andere Bereiche ausweiten (Haas 1968: 283ff).¹

50 Jahre nach Abschluss der Römischen Verträge hat die EU nun de facto staatsähnliche Gestalt angenommen. Aber der Integrationsprozess ist mit der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden ins Stocken geraten. Für die praktische Politik zeigt sich hier vor allem ein Akzeptanzproblem, wie die oben zitierten Äußerungen europäischer Staatschefs belegen. Dieses wäre durch eine bessere Vermittlung der Vorteile der EU für die Bürger zu lösen. Aus demokratietheoretischer Sicht stellt sich aber nicht nur die mäßige Unterstützung für das Projekt EU als Problem dar, sondern die Abwesenheit der Bürger bei der Formulierung dieses Projekts (Habermas 2001). Dabei geht es nicht nur um den Mangel formaler Partizipationsmöglichkeiten, die auf EU-Ebene geringer sind als in der Demokratie des Nationalstaats. Die Fähigkeit der Bürger zu sinnvoller Partizipation ist begrenzt. Vielen fehlen grundlegende Kenntnisse darüber, was die EU überhaupt ist und zu welchem Zweck sie wie handelt. Den allermeisten Bürgern bleibt unklar, was in Brüssel verhandelt wird und schon deshalb ist ein Mitreden nicht möglich (Kapitel II, 1.1).

1 Forschungsinteresse

Das ‚Vermittlungsproblem EU‘ zeigt sich in den Schwierigkeiten, erfolgreiche PR-Arbeit für die Kommission zu betreiben. Es handelt sich aber nicht nur um eine Herausforderung für die PR der EU-Kommission, sondern für die europäische Politik insgesamt. Hinter der Schwierigkeit der Kommission, mit den Bürgern ins Gespräch zu kommen, verbirgt sich ein tieferes Strukturproblem: Es gibt keine in beide Richtungen wirkende Vermittlungsinstanz zwischen EU-Politik und den Bürgern. Es fehlt eine *europäische Öffentlichkeit*. Dieses Defizit wird von Seiten der Politik und der Wissenschaft gleichermaßen beklagt (Gerhards 2000, 2001; KOMMISSION 2005h, KOMMISSION 2006a). Nun versucht die EU-Kommission seit Anfang der 90er Jahre, eine von ihr sogenannte ‚Informations- und Kommunikationspolitik‘ zu entwickeln. Damit

¹ Einen aktuellen Überblick über die Weiterentwicklung der Integrationstheorien geben Rittberger/Schimmelpfennig (2005: 19ff).

wird explizit das Ziel der Förderung einer europäischen Öffentlichkeit verbunden (KOMMISSION 2006a: 5). Die vorliegende Arbeit testet, wie viel Substanz diese Proklamation in der Praxis der Informationspolitik der Kommission hat.

Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Wenn man diesen Anspruch ernst nimmt, stellt sich die Frage, ob die *Informationspolitik der EU-Kommission geeignet* ist, die *Genese* einer bisher nur rudimentär entwickelten *europäischen Öffentlichkeit zu fördern*. Das ist die forschungsleitende Frage dieser Arbeit. Zu ihrer Beantwortung gilt es zunächst die Begriffe ‚europäische Öffentlichkeit‘ und ‚Informationspolitik‘ und ihren möglichen Zusammenhang zu klären. Empirisch stellt sich die Frage, wie der Status quo europäischer Informationspolitik aussieht und wie sie sich historisch entwickelt hat. Abgeleitet aus der grundlegenden Frage nach dem Beitrag der aktuellen Informationspolitik zur Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit, ergeben sich zwei Folgefragen: 1. Gelingt es der Europäischen Kommission, den proklamierten *Paradigmenwechsel* von technokratischer Arkanpolitik² zu einem transparenten Dialog mit den Bürgern umzusetzen? 2. Wo liegen allgemein das *Potenzial und die Grenzen von Informationspolitik*?

Die erste Frage ist im Abgleich mit den vorliegenden Studien zu beantworten und die zweite bezieht die Ergebnisse der empirischen Studie zurück auf das noch zu entwickelnde allgemeine Modell von Informationspolitik und ihrem Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit. Diese Fragen sind gleichermaßen von politischer Relevanz und wissenschaftlich bisher nicht hinreichend beantwortet. Die zugrunde liegende Forschungslücke ist theoretischer und empirischer Natur. Theoretisch ist zunächst der Zusammenhang *zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit* nicht so evident, wie der allgemeine Sprachgebrauch suggeriert. Dann ist ein *Modell zur Analyse und Evaluation von Informationspolitik* noch zu entwickeln: Unter welchen Bedingungen ist Informationspolitik strukturell geeignet, die Genese von demokratischer Öffentlichkeit zu fördern?

Empirisch wird (1) die *Informationspolitik der EU nach der Jahrtausendwende* analysiert.³ Im Zentrum der Untersuchung steht die EU-Kommission, die die Strategien der Informationspolitik auf EU-Ebene entwickelt und umsetzt. (2) Die Umsetzung von Brüsseler Informationspolitik in konkrete PR-Aktivitäten in den Mitgliedstaaten der EU wird in einer *Fallstudie zur PR der Kommission zum Thema EU-Erweiterung* untersucht. Die Analyse stützt sich auf eine Kombination verschiedener Erhebungs- und Auswertungsmethoden: Dokumentanalyse von Policy-Papieren, PR-Material und Medienberichterstattung, leitfadengestützte Experteninterviews und standardisierte Befragungen.

Bevor auf den Forschungsstand und auf die Konzeption und Struktur der Arbeit eingegangen wird, sind zwei zentrale Begriffe und ihr Zusammenhang zu klären: europäische Öffentlichkeit und Informationspolitik.

² arcanum: das Geheimnis

³ Berücksichtigt wurden Entwicklungen bis Ende 2007.

2 Grundbegriffe

Europäische Öffentlichkeit ist zunächst eine politische Utopie. Es ist die Vision einer Vermittlungsinstanz, die den Bürgern ermöglicht, die EU besser zu verstehen und die europäische Politik in Stande setzt, ihr Handeln an den Wünschen der Bürger zu orientieren. Am Ende könnten die Bürger ihre aufgeklärte Zustimmung zu einem Projekt geben, das auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist. Analytisch lässt sich Öffentlichkeit in Anlehnung an Habermas (1990 [1962]; 1998 [1992]) als ein *allgemein zugängliches Netzwerk von Foren politischer Kommunikation* definieren, das zwischen Regierenden und Gesellschaft vermittelt.⁴ Eine europäische Öffentlichkeit wird empirisch mittlerweile allgemein als Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten konzeptionalisiert (Gerhards 2000). Europäisierung ist ein langfristiger und mehrdimensionaler Prozess. Im Rahmen dieses Prozesses richten nationale Debatten ihre Aufmerksamkeit stärker als früher auf die EU-Politik in Brüssel. Nationale Öffentlichkeiten vernetzen sich auch horizontal untereinander durch wechselseitige Zitierung und intensivere Beobachtung. Schließlich entwickelt sich dabei die Perspektive einer gemeinsamen europäischen Debatte (Peters et al. 2005).

Damit wird die Hoffnung nicht auf die Entstehung europäischer Massenmedien gerichtet und ebenso wenig auf nach außen abgeschlossene Diskussionszirkel von Experten in Brüssel. Pan-europäische Medien mit hoher Reichweite gibt es bisher nicht und abgeschlossene Expertenforen erfüllen nicht das für Öffentlichkeit konstitutive Kriterium allgemeiner Zugänglichkeit. Europäische Öffentlichkeit entwickelt sich in den Debatten der existierenden Medien, die dafür aber einen Transformationsprozess durchlaufen, der sie durchlässiger für grenzüberschreitende Kommunikation werden lässt (Kapitel III, 1.4).

Der zweite zentrale und klärungsbedürftige Begriff ist der der ‚*Informationspolitik*‘. Hier wird ein von der EU-Kommission benutzter Begriff aufgegriffen und für die wissenschaftliche Analyse weiterentwickelt. Dazu bedarf der Begriff zunächst einmal einer Definition, die sich in den Kommissionspapieren nicht findet. Informationspolitik bezeichnet einen *Satz von politischen Entscheidungen*, die die *Ziele, Regeln und Aktivitäten einer öffentlichen Institution zum Zwecke der Kommunikation mit den Bürgern* bestimmen. Ergebnis dieser Entscheidungen sind Strategien der Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations) und Regeln zum Zugang zu Informationen und Dokumenten (Transparenzregime). PR und Transparenzregeln sind also im Zusammenhang zu analysieren.

Informationspolitik im Sinne der hier vorgeschlagenen Definition geht von öffentlichen Institutionen aus, verstanden als Organisationen, die im weitesten Sinne hoheitliche Aufgaben übernommen haben. Als Sprecher treten also nicht nur die Regierung auf, sondern auch Behörden oder private Akteure, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

⁴ Öffentlichkeit ist ein schillernder Begriff, für den es viele Definitionen gibt, die ausführlicher in Kapitel III, 1 diskutiert werden.

Informationspolitik strukturiert die von einer öffentlichen Institution ausgehenden Informationsaktivitäten. Kommunikation – hier als Gegenbegriff zu Information – kommt zustande, wenn die Bürger mit derartigen Aktivitäten tatsächlich erreicht werden, also eine Beziehung und Interaktion von Rede und Zuhören und gegebenenfalls sogar Gegenrede aufgebaut wird (Maletzke 1963: 18; Burkart 1995: 54ff). Dass dieses Ziel in der Regel erreicht wird, ist keineswegs selbstverständlich, weshalb hier von Informations- und nicht von Kommunikationspolitik die Rede ist. Die Kommission selbst unterstellt, dass Kommunikation tatsächlich stattfindet, und spricht daher neuerdings von ‚Kommunikationspolitik‘ (KOMMISSION 2006a).

Öffentlichkeit und Informationspolitik stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis. Öffentlichkeit ist in den Händen von Medien, Zivilgesellschaft und Bürgern. Deren freie und allgemein zugängliche Kommunikation konstituiert erst Öffentlichkeit. Öffentlichkeit ist eine Instanz, die staatliche Institutionen und ihr Handeln aus der Gesellschaft heraus beschreibt, diskutiert und kritisiert (Habermas 1990 [1962]; 1998 [1992]). Öffentlichkeit kann also nicht ‚von oben‘ geschaffen werden. Informationspolitik kann aber Anreize und ‚Constraints‘⁵ setzen, die die Entwicklung von Öffentlichkeit als soziale Struktur beeinflussen, so die Annahme dieser Arbeit. Sie kann durch Transparenz und rationale Rechtfertigung von Politik die Entwicklung einer demokratischen Öffentlichkeit stützen. Damit hat sie aber auch das Potenzial, Öffentlichkeit durch Propaganda zu untergraben (Kapitel III, 3.1).

Folgt man der ursprünglichen Version der Habermas’schen Öffentlichkeitstheorie, dann wäre zu befürchten, dass intensivierete PR-Aktivitäten zu einer weiteren „Vermachtung“ und „Refeudalisierung“ der europäischen Öffentlichkeit führen (Habermas 1990 [1962]: 291f). Informationspolitik wäre nichts anderes als ein neues Kleid für Propaganda, Marketing und Symbolpolitik. Habermas unterstellt starke Wirkungen von PR auf Öffentlichkeit, die aber unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht akzeptabel seien. Welches Potenzial Informationspolitik im Hinblick auf die Beeinflussung von Öffentlichkeit hat, ist aber auch eine empirische Frage, die am Beispiel der EU-Kommission untersucht wird.

3 Forschungslücke

Konzeptionell schließt diese Arbeit eine Lücke in der politischen Kommunikationsforschung⁶ durch zwei Brücken zwischen bisher unverbunden stehenden sozialwissenschaftlichen Diskursen.

⁵ „Constraints bezeichnen die strukturellen Restriktionen, unter denen Akteure ihre Wahlen, ihre ‚choices‘ treffen und entsprechend handeln“ (Gerhards 1994: 80); ausführlich diskutiert in Giddens (1984: 169ff).

⁶ Zum Begriff ‚politische Kommunikation‘ siehe Schulz (2003: 458ff).

(1) Die erste Brücke verbindet die Debatte um die normative und empirische Bedeutung von Öffentlichkeit und Möglichkeiten ihrer Transnationalisierung mit der Literatur um die normative und empirische Einordnung des Phänomens Public Relations. (2) Die zweite Brücke bildet der hier eingeführte Begriff Informationspolitik. Dieser verknüpft die Diskussion um Transparenzregelungen mit der PR-Forschung. Der interdisziplinäre sozialwissenschaftliche Ansatz erlaubt außerdem, PR-Aktivitäten mit dem Instrumentarium der Policy-Analyse zu untersuchen.

Empirisch wird mit dieser Studie ebenfalls eine Forschungslücke geschlossen: Trotz einer weit zurückgehenden Tradition der ‚Propaganda-Forschung‘ (Bussemer 2005) ist die Informationspolitik öffentlicher Institutionen ‚untererforscht‘ (Neuroni/Zielmann 2004: 5).⁷ Der hier im Zentrum stehende *Zusammenhang zwischen der Informationspolitik der EU und der Genese einer europäischen Öffentlichkeit* wird bisweilen in der Diskussion aufgeworfen (Raupp 2004a), aber bisher nicht systematisch untersucht (Jopp/Klein 2004: 251).

Dabei floriert die Forschung zum Thema europäische Öffentlichkeit seit einigen Jahren durchaus. Sie konzentrierte sich bis in die ersten Jahre des neuen Jahrtausends vor allem auf die Diskussion und Etablierung des Konzepts ‚europäische Öffentlichkeit‘⁸ und empirisch vor allem auf Medieninhaltsanalysen.⁹ Zentraler Befund dieser Untersuchungen ist ein Defizit europäischer Öffentlichkeit im Verhältnis zur Kompetenzerweiterung der EU (Gerhards 2000, 2001; Siff et al. 2007; zusammenfassend in Latzer/Sauerwein 2006).

Die Konzentration auf Medieninhaltsanalysen ist plausibel angesichts des Verständnisses von Öffentlichkeit als von der Gesellschaft aus konstituiert, von Medien getragen und dem Staat entgegengesetzt. Diese Sichtweise verführt allerdings dazu, den Staat als einen Garanten demokratischer Öffentlichkeit und staatliche Akteure als Kommunikatoren im öffentlichen Diskurs zu vernachlässigen. Daher wird sich die

⁷ Das aktuell wachsende Interesse an diesem Gegenstand wird aber deutlich zum Beispiel am Erscheinen von zwei Sammelbänden zur Regierungskommunikation (Köhler/Schuster 2006a; Kamps/Nieland 2006).

⁸ Folgende Publikationen behandelten primär (aber nicht nur) konzeptionelle Fragen (Was ist unter einer europäischen Öffentlichkeit zu verstehen? Wie ist sie zu analysieren?): Gerhards 1993a; Glotz 1995; Kleinsteuber 1995; Kielmannsegg 1996; Kopper 1997; Eder/Hellmann/Trenz 1998; Schlesinger 1999; Eder/Kantner 2000; Hasebrink 2000; Häberle 2000; Neidhardt/Koopmans/Pfetsch 2000; Schlesinger/Deidre 2000; Habermas 2001; Kleinsteuber 2001; Kunelius/Sparks 2001; Eder/Kantner 2002; Requate/Schulze Wessel 2002; Risse 2002; van de Steeg 2002; Gerhards 2002; Chalmers 2003; Schlesinger 2003; Liebert 2003; Donges 2004; Eriksen 2004; Kantner 2004; Koopmans/Erbe 2004; Peters et al. 2005; Peters et al. 2006; Wessler 2004; Neidhardt 2006.

⁹ Ergebnisse von Medieninhaltsanalysen sind unter anderem veröffentlicht in: Grundmann 1999; Gerhards 2000; Semetko/Valkenburg 2000; Trenz 2000; de Vreese 2001; de Vreese/Peter/Semetko 2001; Kevin 2001; Tobler 2002; Eilders/Voltmer 2003; Kevin 2003; Diez Medrano 2003; Trenz 2004; Meyer 2005; van de Steeg 2005; Peters et al. 2005; Brüggemann et al. 2006 a,b; Pfetsch/Koopmans 2006; Berkel 2006; Wessler et al. 2007; Wessler et al. 2008. Eine Sekundäranalyse anderer Inhaltsanalysen findet sich in Machill et al. 2006 und Seethaler 2006.

Analyse gerade auf die Rolle eines institutionellen Akteurs als Kommunikator konzentrieren. Diese Dimension von Staatlichkeit wird zunehmend wichtiger in dem Maße, in dem der alte durch das Amtsgeheimnis nach außen abgeschirmte Staat zum *kommunizierenden Staat* wird. Seine Institutionen greifen zunehmend in den Prozess öffentlicher Kommunikation als Sprecher und als Anbieter von Information ein (Kamber/Imhof 2004: 17; Jarren 2004). Es handelt sich hier um einen schleichenden und noch nicht hinreichend untersuchten *Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen*.

Auch dessen genaue Ursachen sind bisher nicht systematisch untersucht. Eine wichtige Rolle spielen die Entwicklungen, die unter dem Schlagwort ‚*Mediengesellschaft*‘ gefasst werden (Imhof et al. 2004), der *Wandel von Staatlichkeit* (Beiträge in Leibfried/Zürn 2006) und eine *kommunikativ anspruchsvoller gewordene Bürgerschaft* (Jarren 2004; Lauth/Merkel 1998; Geißel 2006), wie ausführlicher in Kapitel II, 1.3 diskutiert wird.

Rhetorisch haben die Politiker das Motiv von Transparenz, Dialog und demokratischer Öffentlichkeit längst aufgenommen und man kann annehmen, dass diese zunächst nur proklamierten Normen mit der Zeit eine gewisse Selbstbindungswirkung im Rahmen einer ‚Logik der Angemessenheit‘ (March/Olsen 1999) entfalten.

Welche Gestalt dieser *Wandel von ehemals nach außen abgeschirmten zu kommunizierenden Institutionen* empirisch hat, ist zu untersuchen. Aktivere Kommunikation der Obrigkeit ist nicht zwingend gleichzusetzen mit mehr Transparenz. Gerade auf der Ebene der EU, wo sich demokratische Öffentlichkeit als relativ schwach erweist (Kapitel III, 1.4), erscheint die Untersuchung solcher Aktivitäten relevant, da sie das fragile Konstrukt einer sich entwickelnden europäischen Öffentlichkeit festigen oder unterminieren können.

Bis in das Jahr 2000 ist die Entwicklung der Informationspolitik der EU-Kommission zumindest grob mit Hilfe der vorhandenen Sekundärliteratur rekonstruierbar.¹⁰ Mit der Jahrtausendwende beginnt empirisch die Forschungslücke. Im Abgleich mit der vorhandenen Literatur kann dann die Frage eines langfristigen Wandels diskutiert werden.

¹⁰ Als wichtige Publikationen zur Informationspolitik der EU-Kommission sind unter anderem zu nennen: Sprengelmeier (1976); Gramberger (1994; 1997); Bender (1997); Meyer (1999); Baerns/Raupp (2000); Loitz (2001); Bunyan (2002); Hösch (2003); Anderson/McLeod (2004); Dacheux (2004); Brüggemann (2005). Daneben gibt es (noch) nicht publizierte Literatur zum Thema. Mit Ausnahme der aufschlussreichen Dissertation von Mak (2001a) sind es Magister- und Diplomarbeiten, Arbeitspapiere und Policy-Strategiepapiere: Mak (2001b); de Vreese (2003); Sorge (2003); Stawinoga (2003); Upson (2003); Baden (2004); Sorge (2003); Stawinoga (2003); Upson (2003); Kurpas/Brüggemann/Meyer (2006); Brüggemann/Kurpas/De Clerck-Sachsse (2006); Kurpas/De Clerck-Sachsse/Brüggemann (2006); Upson (2006).

4 Aufbau der Arbeit

Als Wegweiser durch die Arbeit werden nun die Leitfragen und Themen vorgestellt, die in den einzelnen Kapiteln behandelt werden.

Welcher Natur ist das angenommene ‚Vermittlungsproblem‘ der EU? Was strebt die EU-Politik selbst als Lösung an? Kapitel II stellt die verschiedenen Dimensionen des Vermittlungsproblems vor. Eine Analyse der Äußerungen von EU-Institutionen und nationalen Politikern zeigt, dass die Förderung einer europäischen Öffentlichkeit allgemein als ein probates Gegenmittel zur Akzeptanzkrise der EU gesehen wird.

Was ist Informationspolitik und wie kann sie förderlich auf die Genese von Öffentlichkeit einwirken? Kapitel III entwickelt theoriegeleitet das analytische Werkzeug zur Bearbeitung der Frage, wie eine Informationspolitik aussehen müsste, die geeignet ist, die Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern. Dies erfordert, sich mit Öffentlichkeits-theorien und dem Verhältnis von öffentlichen Institutionen, ihrer PR und demokratischer Öffentlichkeit auseinanderzusetzen. Dann wird ausgehend von PR-Theorien ein Modell zur Analyse von Informationspolitik entwickelt, das den gesamten ‚Möglichkeitsraum‘ einer solchen Politik abdeckt. Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, wie eine Informationspolitik aussieht, die strukturell geeignet ist, eine demokratische europäische Öffentlichkeit zu fördern. Wenn dieses Ziel verfolgt wird, dann müsste Informationspolitik erstens demokratisch, zweitens effektiv und drittens auf die speziellen Strukturbedingungen von transnationaler Kommunikation zugeschnitten sein. So sind drei Sets von Kriterien zu erfüllen: Erstens sind dies aus normativen Demokratietheorien abgeleitete Forderungen an Informationspolitik, zweitens Voraussetzungen für die Effektivität von Informationspolitik und drittens Kriterien, die sich aus den Besonderheiten transnationaler Kommunikation in Europa ergeben. Damit sind drei wissenschaftliche Literaturstränge verknüpft: Normative Theorien der Öffentlichkeit, Theorien effektiven Kommunikationsmanagements und die Forschung zum Thema europäische Öffentlichkeit.

Wie lässt sich die Informationspolitik der EU konkret untersuchen? Kapitel IV entwickelt und begründet das Design der empirischen Untersuchung. Die Informationspolitik der EU seit der Jahrtausendwende wird allgemein und am Fallbeispiel der von der Kommission durchgeführten Erweiterungskampagne untersucht. Diese avancierte im Untersuchungszeitraum zur zentralen Informationskampagne der EU. Zwei wichtige EU-Staaten mit Bevölkerungen, die gegenüber der Erweiterung eher skeptisch eingestellt waren, werden genauer untersucht: Deutschland und Frankreich. Eine Kombination von Erhebungsmethoden konnte einen umfassenden Einblick gewähren. Neben Hunderten Policy-Dokumenten wurden Produkte der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit (Broschüren, Websites) und Zeitungsartikel analysiert. Zentrale Quelle waren 59 Experteninterviews mit Beamten der Kommission, des Europäischen Parlaments, des Rates und der nationalen Regierungen sowie den beteiligten PR-Agenturen in Brüssel, Paris und Berlin, die sukzessive zwischen 2003 und 2006 geführt wurden. Einen EU-weiten Überblick haben darüber hinaus Umfragen unter allen Vertretungen der

Kommission und unter den Empfängern von Subventionen für Informationsprojekte geliefert.

Wie hat sich die Informationspolitik der EU seit der Jahrtausendwende entwickelt? Europäische Informationspolitik erweist sich im ersten Teil der Darstellung der empirischen Befunde (Kapitel V) zunächst einmal als fragmentiert und embryonal. Erst wird das gesamte ‚Mehrebenensystem‘ der Informationspolitik im Überblick dargestellt. Dann konzentriert sich die Analyse auf die Umsetzung der Transparenzregeln durch die Kommission und auf die PR der Kommission. Chronologisch wird die Politik der Kommission unter Präsident Romano Prodi kontrastiert mit der Politik der neuen Kommunikationskommissarin Margot Wallström in der Kommission unter José Manuel Barroso.

Welche Informationspolitik hat die Kommission beim Thema EU- Erweiterung verfolgt? Kapitel VI gibt die Ergebnisse der Fallstudie zur PR der Kommission zum Thema Erweiterung wieder. Zunächst geht der Blick auf die Strukturen und Ressourcen der PR, dann wird die Umsetzung konkreter Aktivitäten auf Ebene der Mitgliedstaaten analysiert. Obwohl das gesamte Repertoire von Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit zum Einsatz kam, konnte die Kommission viele geplante Aktivitäten nicht umsetzen. Eine ‚Nicht-Implementierungs-Analyse‘ sucht nach den Ursachen dafür.

Ist die Informationspolitik der EU-Kommission geeignet, die Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern? Kapitel VII bringt die Ergebnisse im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragen zusammen, beginnend mit der Evaluierung der Informationspolitik entlang der im Theorieteil entwickelten Kriterien.

Lässt die Praxis europäischer Informationspolitik nach der Jahrtausendwende auf einen Wandel dieser Politik in Richtung Transparenz und Dialog schließen? Im Abgleich mit den Befunden früherer Studien wird dann die Frage nach einem möglichen Paradigmenwechsel europäischer Informationspolitik thematisiert.

Wo liegen Potenzial und Grenzen von Informationspolitik im Hinblick auf die Konstitution von Öffentlichkeit? Die Befunde der empirischen Studie werden an das theoretische Modell von Informationspolitik und Öffentlichkeit zurückgebunden, um Hinweise auf das allgemeine Potenzial von Informationspolitik im Hinblick auf ihren Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit zu erlangen, die über den Fall EU hinausgehen. Abschließend wird eine Agenda für zukünftige Forschung entwickelt. Einen Überblick über die Struktur dieses Buches gibt die folgende Synopse.

 Synopse der forschungsleitenden Fragen

Ist die Informationspolitik der EU-Kommission geeignet,
die Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern?

 Theorie/Konzept-Entwicklung

1. Worin besteht das ‚Vermittlungsproblem EU‘ und wie wollen es die politischen Akteure lösen?
 2. Was ist Informationspolitik, und in welcher Beziehung steht sie zum Konzept einer demokratischen Öffentlichkeit?
 3. Welchen Kriterien muss die Informationspolitik der EU genügen, um die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern?
 - 3.1 Kriterien *demokratischer* Informationspolitik
 - 3.2 Kriterien *europäischer* Informationspolitik
 - 3.3 Kriterien *effektiver* Informationspolitik
-

 Empirische Studie

1. Wie hat sich die Informationspolitik der EU seit der Jahrtausendwende entwickelt?
 - 1.1 Auf welchen Traditionen baut sie auf?
 - 1.2 Welche Rolle spielen welche Akteure bei der Gestaltung von europäischer I-Politik?
 - 1.3 Welche Ressourcen und Mittel hat die Kommission zur Verfügung?
 - 1.4 Wie hat sie diese eingesetzt und weiterentwickelt?
 2. Welche Informationspolitik hat die Kommission beim Thema Erweiterung verfolgt?
 - 2.1 Was waren ihre Ziele?
 - 2.2 Wie wurden sie umgesetzt?
 - 2.3 Welche Faktoren bestimmen den Erfolg der Umsetzung?
-

 Resümee und Ausblick

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?