Michael Brüggemann

Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?

Die Informationspolitik der Europäischen Kommission

Veröffentlicht im VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008

We shall not cease from exploration
And the end of all our exploring
Will be to arrive were we started
And know the place for the first time.
(T.S. Eliot)

Vorweg ein Dank an alle, die mir dabei geholfen haben!

Beim vorliegenden Buch handelt es sich um eine aktualisierte und übearbeitete Version meiner Dissertation, die ich 2007 am Department für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg eingereicht habe. Zum Gelingen des Forschungsvorhabens haben viele Menschen beigetragen, denen ich an dieser Stelle herzlich danken will.

Mein erster Dank gilt Hans J. Kleinsteuber, dem Betreuer meiner Doktorarbeit. Er war immer da für meine Doktoranden-Sorgen, spendete lakonisch Trost und mahnte vom ersten Tag an zum baldigen Abschluss der Arbeit. Ich danke Hans J. Kleinsteuber für viele ebenso kontroverse wie fruchtbare Gespräche. Unser Austausch war Hilfe zur Selbsthilfe und hat mir Freiraum und Anstoß gegeben, meine eigenen Gedanken und Konzepte zu entwickeln und zu schärfen. Herzlich danke ich auch Uwe Hasebrink, der bereitwillig und sorgfältig das zweite Gutachten übernommen hat.

Mein zweiter Dank gilt den Leitern des DFG-Forschungsprojekts zur Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel" in Bremen, die mir seit 2003 ein Arbeiten in einem einzigartigen Forschungsumfeld ermöglicht haben. Bernhard Peters (1949-2005) Werke haben den theoretischen Ansatz dieser Arbeit geprägt. Sein Rat hat mir geholfen, die Arbeit in der schwierigen Anfangsphase konzeptionell in geordnete Bahnen zu lenken. Herzlich danke ich Hartmut Wessler, der mir als neuer Projektleiter in Bremen, als Mentor und konstruktiver Kritiker beim Abschluss dieser Arbeit unermüdlich zur Seite stand. Mein Dank gilt auch Andreas Hepp, der 2007 die Leitung des Forschungsprojekts übernommen hat und der als Herausgeber die Aufnahme dieses Bandes in die Reihe Medien - Kultur – Kommunikation betreut hat.

Mein dritter Dank geht an die vielen Freunde und Kollegen, die teilweise über Jahre verschiedene Fragmente und Versionen dieser Arbeit gelesen, kommentiert und diskutiert haben. Mein besonderer Dank gilt: Matthias Leonhard Maier, Jeffrey Wimmer, Kathrin Voss, Magnus Kutz, Olaf Dilling, Katharina Kleinen-von Königslöw, Thorsten Hüller, Kristina Hahn und Dieter Wolf. Für die glänzende Schlussredaktion danke ich Jörg Walser, Balthas Seibold, Peter Schink und Meike Brüggemann! Sebastian Kurpas, Christoph Meyer und Julia De Clerck-Sachsse danke ich für gute Zusammenarbeit im Rahmen zweier Studien am Centre for European Policy Studies in Brüssel, von der diese Dissertation sehr profitiert hat.

Mein vierter Dank geht an diejenigen, die mir die praktische Durchführung der empirischen Studie ermöglicht haben: Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat die Arbeit mit einem Promotionsstipendium gefördert, E-Fellows hat freien Online-Zugang bereitgestellt, der Sonderforschungsbereich in Bremen hat die notwendigen Recherchereisen unterstützt. Ein Dankeschön an die Hilfskräfte, die beim Formatieren, Gegenlesen und Bibliografieren geholfen haben! Beim Layout danke ich Hans-Gerhard Schmidt und Monika Sniegs für tatkräftige Hilfe und Beratung. Ich danke allen Interviewpartnern in Brüssel, Berlin und Paris. Sie haben diese Arbeit ermöglicht. Meine Kritik an der Informationspolitik der EU-Kommission gilt den Strukturen, die Kommunikation scheitern lassen. Mein Respekt gilt den zahlreichen engagierten Beamten, die sich davon nicht entmutigen lassen und sich dafür einsetzen, dass die Kluft zwischen EU und Bürgern ein wenig schmaler wird.

Mein fünfter Dank geht an diejenige, die fünf Jahre lang einen Doktoranden als Freund ertragen hat und die immer für mich da war, wenn ich nicht mehr weiter wusste. Ich widme diese Arbeit Tina Friederich.

Bremen, den 16.04.2008 Michael Brüggemann

Inhalt

I EINLEITUNG 13

1 Forschungsinteresse 14
2 Grundbegriffe 16
3 Forschungslücke 17
4 Aufbau der Arbeit 20

II ‚VERMITTLUNGSPROBLEM EU' 23

1 Die drei Ebenen des Vermittlungsproblems 24
1.1 Wissen und Meinungen der Bürger über die EU 25
1.2 EU-Governance – öffentlich schwer vermittelbar 28
1.3 Strukturelle Schwäche europäischer Öffentlichkeit 33
2 Europäische Öffentlichkeit als Lösung des Problems 35
2.1 Die Deklarationen der Regierungschefs 35
2.2 Die Visionen der Kommission 36
2.3 Zwischenfazit 37

III MODELL EUROPÄISCHER INFORMATIONSPOLITIK 39

1 Demokratisches Regieren und Öffentlichkeit im Wandel 39
1.1 Analytisch-deskriptives Modell von Öffentlichkeit 41
1.2 Normative Ansprüche an eine funktionierende Öffentlichkeit 45
1.3 Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen 53
1.4 Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa 58
1.5 Zwischenfazit 61
2 Informationspolitik zwischen Politik und Öffentlichkeit 62
2.1 PR – Zwischen Propaganda und Dienst an der Demokratie 63
2.2 Das Verhältnis von Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit 68
2.3 Besonderheiten der PR öffentlicher Institutionen 72
2.4 Von Politikinformation zur Informationspolitik 74
2.5 Leitbilder von Informationspolitik 79
2.6 Zwischenfazit 89
3 Das Ethos einer europäischen Informationspolitik 90
3.1 Kriterien einer *demokratischen* Informationspolitik 91
3.2 Kriterien einer *effektiven* Informationspolitik 98
3.3 Kriterien einer *europäischen* Informationspolitik 103
3.4 Zwischenfazit 105

IV METHODIK 108

1 Untersuchungsdesign 109
2 Untersuchungsmethoden 111

2.1 Datenerhebung 112
2.2 Auswertung der Daten 116

V GESCHICHTE UND GEGENWART EUROPÄISCHER INFORMATIONSPOLITIK 119

1 Kurze Geschichte der Informationspolitik der EU 120
1.1 Von den Anfängen bis Maastricht 120
1.2 Suche nach einem neuen Paradigma 123
1.3 Zwischenfazit 126
2 Akteure der Informationspolitik im Mehrebenensystem 127
2.1 Europäisches Parlament 129
2.2 Rat und nationale Regierungen 131
2.3 Kommission 134
2.4 Weitere Akteure: Bürgerbeauftragter, Gerichte, Medien 136
2.5 Strukturen der Kooperation 137
2.6 Zwischenfazit 138
3 Die Informationspolitik der Kommission nach der Jahrtausendwende 139
3.1 Die Prodi-Kommission: Informationspolitik wider Willen 139
3.2 Ambitionierte Reformen unter Margot Wallström 144
3.3 Zwischenfazit 149
4 Instrumente und Ressourcen der PR 150
4.1 Ressourcen: Budget und Personal der Kommission 150
4.2 Zentrale und dezentrale Pressearbeit 154
4.3 Alte und neue Medien der Kommission 155
4.4 Europe Direct: Tuchfühlung mit den Bürgern 159
4.5 PRINCE: Die großen PR-Kampagnen 161
4.6 Zwischenfazit 164
5 Das Transparenzregime der EU 165
5.1 Die Transparenzregeln 166
5.2 Die Realisierung von Transparenz in der Praxis 169
5.3 Der Forschungsprozess als Transparenztest 172
5.4 Zwischenfazit 175

VI FALLSTUDIE: PR FÜR DIE EU-ERWEITERUNG 177

1 Das politische Projekt Erweiterung und seine Vermittlung 178
1.1 Die Erweiterung als Herausforderung für die Politikvermittlung 178
1.2 Die Asynchronität von Politik und Kommunikation 182
1.3 Zwischenfazit 188
2 Konzeption und Strukturen der PR für die EU-Erweiterung 189
2.1 Ziele und Prinzipien der Kampagne 190
2.2 Die Botschaft der Kommission 193
2.3 Strukturen und Ressourcen 196

2.4 Zwischenfazit 199
3 Die PR-Aktivitäten: Wie die Erweiterung zu den Bürgern kam 199
3.1 Klassische Medienarbeit 201
3.2 Indirekte Medienarbeit 209
3.3 Klassische Publikums-PR 219
3.4 Indirekte Publikums-PR 230
3.5 PR ohne Prioritäten? 233
3.6 Zwischenfazit 239
4 Die Vermittlungsprobleme der Kommission 241
4.1 Strategie-Defizite: Analyse, Planung und Evaluation der PR 241
4.2 Die problematische Verteilung von Ressourcen 243
4.3 Flexibilität? Die neuen Haushaltsregeln der EU und ihre Folgen 247
4.4 Dezentralisierung? Die Arbeit der Vertretungen 250
4.5 Synergien? Die Kooperation mit den Regierungen 256
4.6 Zwischenfazit 261

VII RESÜMEE UND AUSBLICK 264

1 Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? 264
1.1 Die Demokratie-Kriterien: Bürokratische Transparenz 267
1.2 Die Europa-Kriterien: Eine europäische Perspektive 272
1.3 Die Effektivitäts-Kriterien: PR ohne Hebelwirkung 274
1.4 Fazit: Informationspolitik ‚mit angezogener Handbremse' 279
2 Paradigmenwandel europäischer Informationspolitik? 282
3 Informationspolitik und Öffentlichkeit: Potenzial und Grenzen 287
4 Agenda für die Forschung 292

VIII LITERATURVERZEICHNIS 297

IX ANHANG 317

1 Dokumentation der Experteninterviews 317
2 Dokumentation der Umfragen 321
3 Dokumentation der Dokumentanalyse 324

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht, Sammlung der Entscheidungen
BPA	Bundespresseamt
CALLS	Calls for Proposals: Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen
COREPER	Comité des représentants permanents: Ausschuss der ständigen Vertreter
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJC	European Journalism Centre
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EBU	European Broadcasting Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GD	Generaldirektion
IGI	Interinstitutional Group on Information
I-Politik	Informationspolitik
ISPA	Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt
KOMMISSION	Europäische Kommission
MOE	Mittel- und Osteuropäische Staaten
MoU	Memorandum of Understanding
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organization
o. S.	ohne Seitenangabe
PHARE	Poland and Hungary Aid for Restructuring the Economies
PR	Public Relations, Öffentlichkeitsarbeit
PRINCE	Programme prioritaire d'information au citoyen européen
RAT	Dokumente des Europäischen Rates, der Regierungskonferenzen und des Rates der Europäischen Union werden hier zusammenfassend als „RAT (Jahreszahl)" bibliographiert.
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SIG	Service d'Information du Gouvernement

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das Verhältnis von PR und Öffentlichkeit	70
Abbildung 2:	Was ist Informationspolitik?	78
Abbildung 3:	Zwischen Förderung und Manipulation von Öffentlichkeit	92
Abbildung 4:	Mehrebenensystem der Informationspolitik	128
Abbildung 5:	Die PRINCE-Kampagnen im Vergleich	162
Abbildung 6:	Zustimmung und Wissen über die Erweiterung	180
Abbildung 7:	Systematisierung von PR-Aktivitäten	200
Abbildung 8:	PR-Budget: Plan und Umsetzung	244
Abbildung 9:	Leitbilder der Informationspolitik 1957 und heute	283
Abbildung 10:	Die Informationspolitik seit der Jahrtausendwende	285

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die EU und wichtige Nachrichtenwerte	33
Tabelle 2:	Normative Erwartungen an Öffentlichkeit	53
Tabelle 3:	Sieben Leitbilder von Informationspolitik	89
Tabelle 4:	Kriterien *demokratischer* Informationspolitik	98
Tabelle 5:	Kriterien *effektiver* Informationspolitik	103
Tabelle 6:	Kriterien *europäischer* Informationspolitik	104
Tabelle 7:	Übersicht über die analysierten Dokumente	112
Tabelle 8:	Übersicht Experteninterviews (2003 – 2006)	115
Tabelle 9:	Standardisierte Befragung per E-Mail	116
Tabelle 10:	Politik und Kommunikation im Überblick (1999 – 2007)	148
Tabelle 11:	Entwicklung des Budgets der GD Presse/Kommunikation	151
Tabelle 12:	Das Personal der Kommission für Kommunikation	153
Tabelle 13:	Substanzielle Berufserfahrung der Sprecher der Kommission	153
Tabelle 14:	Budget und Reichweite der Website EUROPA	156
Tabelle 15:	Verfahren bei Anfragen nach Dokumenten	168
Tabelle 16:	Transparenz in der Praxis: Rat und Kommission im Vergleich	171
Tabelle 17:	Chronologie: Politik und Information zur Erweiterung	186
Tabelle 18:	PR für die Erweiterung – Ziele und Strategien der Vertretungen	191
Tabelle 19:	Die Argumentation der Kommission	196
Tabelle 20:	PRINCE-Budget für die PR zur Erweiterung (2000 – 2006)	198

Tabelle 21: Die Resonanz der Medienarbeit Günter Verheugens 206
Tabelle 22: Analyseraster für die Auswertung der Interviews 207
Tabelle 23: ‚Calls for Proposals' aus Sicht der Empfänger von Subventionen 215
Tabelle 24: Die Analyse der Publikationen der Kommission: Leitfragen 227
Tabelle 25: Das zentrale Budget für PR-Aktivitäten (2001 – 2004) 234
Tabelle 26: Profil der PR-Aktivitäten in Deutschland (2002 – 2004) 236
Tabelle 27: Evaluation der PR-Aktivitäten in Deutschland (2002 – 2004) 237
Tabelle 28: Profil der geförderten Informationsprojekte in Frankreich 238
Tabelle 29: Hindernisse bei der Umsetzung von PR-Aktivitäten 254
Tabelle 30: Die Zusammenarbeit der Vertretungen mit den Regierungen 261
Tabelle 31: Evaluation der Informationspolitik: Demokratie-Kriterien 272
Tabelle 32: Evaluation der Informationspolitik: Europa-Kriterien 274
Tabelle 33: Evaluation der Informationspolitik: Effektivitäts-Kriterien 278
Tabelle 34: Vergleich der Kriterienkataloge 279

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, wohin es 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 Arkanpolitik[2] 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 intensivierte 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 Kommunikationsforschung[6] 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; Sifft 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 Diskus 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 Öffentlichkeitstheorien 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?

II ‚Vermittlungsproblem EU'

Die Europäische Union erscheint in einem Teil der wissenschaftlichen Diskussion als eine Art ‚schwarzes Loch' für die vormals nationalstaatlich organisierte Demokratie. Die EU zieht politische Kompetenzen an, ohne eigene demokratische Mechanismen der Legitimitätsbeschaffung anbieten zu können.[11] So konstatiert eine sich seit den 90er Jahren entwickelnde Debatte auf EU-Ebene ein *Demokratiedefizit* (Weiler 1999: 268ff; Decker 2002) und ein *Legitimitätsdefizit* (Dahl 1998: 115ff; Höreth 1999a,b). Damit verbunden ist ein drittes Defizit, um das es hier geht: das *Öffentlichkeitsdefizit* (Gerhards 1993a; 2000; 2002). Damit ist der Mangel einer funktionsfähigen Kommunikationsinfrastruktur zwischen EU und Bürgern gemeint. Eine Ursache dieses Mangels ist dann viertens das *Kommunikationsdefizit* der EU (Meyer 1999): Statt öffentlicher Rechtfertigung von Politik betreibe die EU die Entpolitisierung und Verschleierung des politischen Prozesses.

Nun ist die Diagnose von Defiziten eine Frage des Maßstabs. Ein solcher Maßstab bedarf einer normativen Rechtfertigung. Und die Frage, ob den geforderten Ansprüchen genügt wird, ruft nach einer empirischen Messung. Einen angemessenen Maßstab zu finden ist besonders im Falle der EU schwierig. Die EU kann nicht einfach mit dem Nationalstaat gleichgesetzt werden, aber auch nicht mit anderen internationalen Organisationen, die weit weniger politische Kompetenzen haben. Es ist also nicht ohne weiteres plausibel, zu fordern, die Bürger sollten entweder in der EU die gleiche Rolle spielen wie in der nationalen Demokratie oder aber so marginalisiert bleiben wie in anderen internationalen Organisationen. Mangels eines realen Vergleichsobjekts bleiben normative Idealmodelle von Demokratie und Öffentlichkeit als Maßstäbe übrig, die aber im Vergleich mit der Realität zu Defizitdiagnosen führen. Auf der Suche nach der geeigneten normativen Theorie stößt man außerdem auf ein weiteres Defizit, denn „das europäische Demokratiedefizit [ist] nicht zuletzt ein *Theoriedefizit*" (Abromeit 2003: 51).

> „Eine anerkannte Demokratietheorie für die supranationale politische Ordnung der EU fehlt und damit die Referenzpunkte zur Entwicklung einer normativen Theorie europäischer politischer Öffentlichkeit" (Latzer/Sauerwein 2006: 37; vgl. Beierwaltes 2000: 214; Hasebrink 2000: 97).

---

11 Einen kompakten Überblick über die Debatte bietet Holzinger (2005: 89ff).

Wie viel Demokratie, Öffentlichkeit und Legitimität die EU braucht, erscheint als eine wissenschaftlich bisher widersprüchlich beantwortete[12] und vielleicht auch nicht beantwortbare Frage.

Daher beschränkt sich dieses Buch auf zwei normative Festlegungen. Erstens: Mit steigenden politischen Kompetenzen der EU-Ebene steigt ihr Legitimations-, Demokratie- und Öffentlichkeitsbedarf. Zweitens: Auf die Frage, wie viel Demokratie und Öffentlichkeit die EU braucht, gibt es eine einfache und zugleich radikale Antwort, die der Frage nach dem Defizit-Maßstab eine andere Richtung gibt: So viel wie möglich.

Die Forderung wirft Folgefragen auf, die für die Forschung interessant sind, nämlich die nach Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierbarkeit der EU und der Förderung einer europäischen Öffentlichkeit. Die Studie konzentriert sich auf die Frage nach einer europäischen Öffentlichkeit, wenngleich Öffentlichkeit natürlich nur ein Aspekt von Demokratie ist (Kapitel III, 1). Die forschungsleitende Frage dieser Studie betrifft die *Möglichkeiten und Grenzen von Informationspolitik, zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen.*[13]

In diesem Kapitel wird die EU als Herausforderung für die Politikvermittlung diskutiert. Analytisch wird damit die Perspektive der politischen Akteure eingenommen, aus der heraus die EU als ‚Vermittlungsproblem' beschrieben werden kann. Damit wird bewusst die Pseudo-Objektivität des Defizitbegriffs hinter einen Problembegriff zurückgestellt, der offener mit seiner Relativität und sozialen Konstruiertheit umgeht. Denn das ‚Vermittlungsproblem EU' ist natürlich nur eines für diejenigen, die EU-Politik vermitteln, debattieren oder verstehen wollen.

1 Die drei Ebenen des Vermittlungsproblems

Die folgende Analyse des ‚Vermittlungsproblems EU' beginnt auf der Ebene der Bürger, die der EU mit Desinteresse, Ignoranz und teilweise auch offener Ablehnung begegnen. Zweitens erweist sich die EU als politisches System als strukturell schwer vermittelbar. Drittens fehlt eine europäische Öffentlichkeit als starke Vermittlungsinstanz zwischen Politik und Bürgern.

---

12 Die Defizitdiagnosen sind nie unumstritten gewesen, vgl. Majone (1998); Moravcsik (2002) für eine Kritik an der Annahme eines Demokratiedefizits sowie Follesdal/Hix (2006) für eine Kritik an Majone und Moravcsik (2006: 533ff). Am Öffentlichkeitsdefizit zweifeln Eder/Kantner (2000), was wiederum von Sifft et al. (2007) kritisiert wird.

13 Die Forderung nach maximaler Transparenz wird in Kapitel III, 1 noch einmal im Hinblick auf ihre Grenzen diskutiert.

1.1 Wissen und Meinungen der Bürger über die EU

Die Beziehungen der Bürger zur EU lassen sich aufgliedern in Interesse an der EU, Wissen über die EU, Unterstützung für die EU und schließlich Partizipation in der Mehrebenendemokratie. Dann ist nach dem Zusammenhang zwischen diesen Teilaspekten zu fragen.

Aus Sicht der politischen Eliten gibt es zunächst das Problem einer graduell erodierenden Zustimmung zur EU. Kontinuierlich fragt das *Eurobarometer* seit Anfang der 70er Jahre die Bürger, ob sie die EU für eine ‚gute Sache' halten. Über die Jahre zeigt sich eine stetige Wellenbewegung von zu- und abnehmender Unterstützung für die EU. Dennoch verdichten sich Hinweise auf eine *graduelle Erosion der Unterstützung*, die mit den Debatten um den Maastrichter Vertrag beginnt. In der Zeit von 1973 bis 1991 hielten durchschnittlich 63 Prozent der Bürger die EU allgemein ‚für eine gute Sache'. Für die Zeit von 1992 bis 2004 unterstützen nur noch durchschnittlich 58 Prozent die EU so pauschal. Der Höchststand der Unterstützung lag 1991 bei 74 Prozent. Seit 1995 lag sie kontinuierlich unter 60 Prozent.[14] Die EU hat damit selbst bei diesen recht allgemeinen Fragen nur noch die Hälfte der Bevölkerung hinter sich. Damit werden Referenden zu Fragen der EU-Politik zu risikoreichen Unternehmungen, wie sich schon bei der Ratifikation des Vertrages von Maastricht 1992 zeigte. Die dänische Bevölkerung lehnte den Vertrag mehrheitlich ab und auch in Frankreich drohte die Ratifikation an einem Referendum zu scheitern. Im Jahr 2000 entschied sich eine Mehrheit der dänischen Bevölkerung gegen eine Übernahme des Euro, und die Iren lehnten im Jahr darauf den Vertrag von Nizza ab, der die EU für die große Erweiterung vorbereiten sollte. Das jüngste Beispiel in dieser Reihe ist die doppelte Ablehnung des Vertrages über eine europäische Verfassung durch die französische und niederländische Bevölkerung (55 Prozent ‚Non', 62 Prozent ‚Nee'). Wesentliche Projekte der EU wie die Erweiterung im Jahr 2004 oder die Einführung des Euro wären in wichtigen Ländern der EU abgelehnt worden, wäre die Bevölkerung gefragt worden (legt man die *Eurobarometer*-Daten zugrunde). Der ‚permissive consensus' einer weitverbreiteten passiven Akzeptanz der EU durch die Bürger (Lindberg/Scheingold 1970) existiert damit nur noch insofern, als dass es nicht zum offenen Aufbegehren gegen die EU kommt. Die Skepsis gegenüber der EU ist gestiegen, und selbst die Befürworter der EU lassen sich in Wahlen und Referenden nicht unbedingt mobilisieren, ihre Stimme abzugeben.

Bisher hat die Einführung von Partizipationsmöglichkeiten nur begrenzt zu *demokratischer Partizipation* geführt. Während die Rechte des europäischen Parlaments kon-

---

[14] Die Befragten konnten sich entscheiden zwischen „EU – good thing – bad thing – neither good, nor bad". Die Zahlen sind dem *Mannheim Eurobarometer Trend File* entnommen. URL: http://www.gesis.org-/en/data_service/eurobarometer/standard_eb_trend/trendfile.htm (20.2.2007). Für die Jahre 2003 und 2004 sind die Original-*Eurobarometer*daten zu finden unter URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (20.2.2007).

tinuierlich gestärkt wurden, ist die Wahlbeteiligung kontinuierlich gesunken. 2004 ging nicht einmal mehr jeder zweite EU-Bürger zur Wahl des Europäischen Parlaments. Bei den Referenden scheint es den EU-Gegnern bisher besser als den Befürwortern zu gelingen, ihre Anhänger zu mobilisieren. Das erste irische Referendum über den *Vertrag von Nizza* im Juni 2001 scheiterte. Dabei hat die Wahlbeteiligung von knapp 33 Prozent eine entscheidende Rolle gespielt. Mehr als jeder zweite Wähler, der beim vorigen Referendum über den *Vertrag von Amsterdam* noch mit ‚Ja' gestimmt hatte, ist gar nicht zur Wahl gegangen (Sinnott 2001). Erst in einem ‚zweiten Wahlgang' konnten mit einer Wahlbeteiligung von immer noch knapp unter 50 Prozent auch die Befürworter mobilisiert werden. Nach intensiver Kampagnenarbeit fühlten sich die Bürger subjektiv besser informiert und gaben laut Umfragen auch deshalb schließlich dem Vertrag ihre Zustimmung (Sinnott 2003). Hinter mangelnder Partizipation mögen sich damit nicht unbedingt Ablehnung, sondern auch Gleichgültigkeit und Unwissenheit verbergen.

Das Interesse an einem Thema und das Wissen über dieses Thema hängen eng zusammen, wobei beide Faktoren Ursache für das Ansteigen des anderen sein können, wie Früh (1991) in seinem ‚dynamisch-transaktionale Ansatz' darstellt. Dass Nicht-Partizipation im Falle der EU eng mit Desinteresse und Unwissen zusammenhängt, verdeutlicht das Beispiel der Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP). Wenige Monate nach der Europawahl im Juni 2004 erinnerten sich nur noch 58 Prozent der Befragten daran, dass das Europaparlament überhaupt direkt von den Bürgern gewählt wird (KOMMISSION 2005r): Wer nicht weiß, dass Wahlen sind, kann nicht daran teilnehmen. Upson (2006: 17) zeigt in einer Sekundäranalyse von *Eurobarometer*-Daten auf, wie die seit 1984 kontinuierlich sinkende Wahrnehmung des EP durch die Bürger Hand in Hand geht mit einer nachlassenden Wahlbeteiligung. So ist die Abstinenz vieler Wähler nicht immer als bewusster Protest zu interpretieren.

In unregelmäßigen Abständen fragt das *Eurobarometer* den subjektiven Wissensstand der Bürger über die EU ab und setzt diesen zur Befürwortung der Mitgliedschaft in EU in Beziehung: Tatsächlich halten die subjektiv gut Informierten zu 72 Prozent die EU für eine gute Sache, während dies unter den subjektiv schlecht Informierten nur 41 Prozent tun (KOMMISSION 2003v). Dieser Befund ist für die EU allerdings verhängnisvoll, wenn man bedenkt, dass in den Jahren 2000 bis 2005 kontinuierlich nur zwei Prozent der Bevölkerung angeben, viel über die EU zu wissen (KOMMISSION 2005s).

Nicht nur subjektiv scheinen die Bürger schlecht informiert über die EU und ihre Politik, wie aus den Wissensfragen hervorgeht, die im Rahmen des *Eurobarometers* gestellt werden. Vom Konvent und seinem öffentlichen Verfassungsfindungsprozess hatten 2003 weniger als 40 Prozent der Bürger Notiz genommen (KOMMISSION 2003w). Gerade jeder zweite Befragte wusste 2005, dass die EU nunmehr nicht mehr 15, sondern 25 Mitgliedstaaten umfasste (KOMMISSION 2005s). 2001 veröffentlichte die Kommission das Ergebnis einer qualitativen Untersuchung, in deren Rahmen knapp 700 Bürger in Fokusgruppen über die EU diskutiert haben. Gerade in den gro-

ßen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien beklagt die Studie Wissensdefizite:

> „There is a considerable, sometimes abysmal, lack of knowledge. [...] ignorance, confusion or very rough approximations are a general phenomenon. The Commission and Parliament are often known only by name; the two are sometimes confused; […] it all seems extremely remote" (KOMMISSION 2001d: 11).

Konfrontiert mit Informationsmaterial über die Funktionsweise und die Inhalte der Politik der EU, zeigen sich die in den Fokusgruppen versammelten Bürger als durchaus interessiert:

> „The reactions show very clearly that when people are given basic information, expressed in simple (though not simplistic) language and clearly structured, letting them know that the European Union does things which concern them, […], it generates a lot more interest and credibility than you might believe" (KOMMISSION 2001d: 14).

Daher folgern die Autoren der Studie, dass die Kommission eine öffentliche Debatte über EU-Politik nicht zu fürchten habe (KOMMISSION 2001d: 20).

Nun sind diese Beispiele kein wissenschaftlicher Nachweis eines notwendig positiven Zusammenhangs zwischen Aufmerksamkeit, Wissen und Interesse. Statistisch ist dieser nur unter bestimmten Bedingungen belegt. Schon in den 70er Jahren stellte Inglehart (1970; 1977) die Hypothese auf, dass ‚*cognitive mobilization*' verstanden als politische Bildung und aktives Diskutieren über Politik eine Identifikation mit supranationalen politischen Gemeinschaften begünstigt. Gabel (1998) stellt in multivariaten Zeitreihenanalysen fest, dass dieses Erklärungsmodell vor allem in den Gründungsmitgliedstaaten der EU greift, aber eine schwächere Erklärungskraft hat als andere Modelle, die etwa auf den wahrgenommenen Nutzen der EU für den persönlichen Wohlstand als unabhängige Variable abstellen. Andererseits weisen Gabel und Hix (2005) nach, dass zum Beispiel in Großbritannien die individuelle Zustimmung zur potenziellen Einführung des Euro tatsächlich stark mit dem Wissen über den Euro zusammenhängt, sodass sie hier zu dem Schluss kommen, dass Informationsarbeit tatsächlich einen positiven Effekt haben könnte. Inglehart (1977: 160) wies schon frühzeitig darauf hin, dass zwischen Wahrnehmung und Unterstützung eher folgender Zusammenhang besteht:

> „Needless to say, awareness does not necessarily lead to favourable feelings: the content of the messages one receives is vitally important. But for those with high levels of political awareness and skills in political communication, there is at least a good chance that one will come to identify with a supra-national political community; for those who lack them, the probability seems low."

Wissen ist damit weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für Zustimmung. Wissen ist eher einer von mehreren Faktoren, die steigende Zustimmung begünstigen können, abhängig von den konkreten Inhalten, die vermittelt werden.

Die Art und der Inhalt der Informationen, die man zur EU wahrnimmt, bestimmen vermutlich nicht nur die Zustimmung, sondern auch die Partizipationsbereitschaft. Baden (2004: 3) sieht einen Zusammenhang zwischen bestimmter Information und politischer Partizipation. Informationen würden politische Integration befördern und Partizipation nahe legen, wenn im Rahmen politischer Kommunikation nicht nur die politische Ordnung als Faktum bekannt gemacht, sondern für die Bürger deutlich werde, dass sie davon erstens direkt betroffen sind und das politische System zweitens offen für ihre Partizipation ist. Beierwaltes (2000: 241f) betont die Wichtigkeit von „Relevanzbewusstsein", das eine Voraussetzung dafür ist, dass die Bürger den angebotenen Zugang zu Information auch nutzen. Gerade dieses Relevanzbewusstsein bringen die Bürger der EU aber nicht entgegen. Als Desideratum von EU-Information geben sie an, dass sie gerne erfahren würden, was die EU denn nun für ihren Alltag bedeute (KOMMISSION 2001d: 16). Wenn also die Relevanz der EU für den Einzelnen nicht klar ist und nicht deutlich wird, dass man sich in dieser politischen Ordnung persönlich einbringen kann, dann gibt es keinen Grund sich für das Gebilde sonderlich zu interessieren oder zu engagieren. Der enge Zusammenhang zwischen einem Mangel an Information, dem Desinteresse an der EU und mangelnder Partizipation wird plausibel.

1.2 EU-Governance – öffentlich schwer vermittelbar

Dass die Bürger der EU mit Unverständnis begegnen, liegt nicht zuletzt in der Natur der EU selbst begründet. Die Merkmale der EU machen sie zu einer ‚Polity',[15] die öffentlich schwer vermittelbar ist, so die These dieses Abschnitts, der in zwei Schritten vorgeht. Erst wird der spezifische Charakter der politischen Ordnung EU diskutiert, dann die Folgen für die Vermittelbarkeit von EU-Politik.

Sechs Merkmale von ‚EU-Governance'

Ausgehend von der Feststellung, dass die EU mehr als eine internationale Organisation, aber weniger als ein Staat und damit also ein Gebilde ‚sui generis' sei (z.B. Pfetsch 1997: 12), hat sich in der Politikwissenschaft das Modell eines vernetzten Mehrebenen-Regierens entwickelt.[16] Sechs Merkmale kennzeichnen demnach ‚EU-Governance'.[17]

---

15 Im Gegensatz zum deutschen Wort Politik unterscheidet die englischsprachige Politikwissenschaft zwischen ‚Polity', was die politischen Institutionen bezeichnet, ‚Politics', was den Prozess meint, und ‚Policies', die die Politikinhalte bezeichnen (Windhoff-Héritier 1987: 17).

16 Die Analyse stützt sich auf die einschlägigen Arbeiten von Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2004), Eising/Kohler-Koch (1999a,b) und Hooghe/Marks (2001; 2003) zu dem Thema, die jeweils aktuelle Synthesen der ‚EU-Governance'-Debatte vorgelegt haben. Diese unterscheiden sich im Detail durch-

(1) Die *Netzwerkstruktur* ist ein zentrales Merkmal des Regierens in der EU (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 105). Das Governance-Netzwerk basiert auf kontinuierlicher Kooperation verschiedener relativ unabhängiger Akteure und auf Verhandlungen statt hierarchischen Entscheidungen.[18] Öffentliche Institutionen erfahren im Rahmen von „network governance" (Eising/Kohler-Koch 1999a: 3) einen Rollenwechsel: Der EU-‚Staat' ist nicht in erster Linie Autorität, sondern Initiator und Koordinator der politischen Interessen.[19]

(2) Kooperation wird dadurch vereinfacht, dass auf EU-Ebene der *Wettbewerb politischer Parteien fehlt* und damit die Zuspitzung von Politik entlang von Parteilinien wegfällt. Der Rat ist eine Art „Allparteienregierung" (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 105) und das Europaparlament muss angesichts des häufigen Zwangs zu einer absoluten Mehrheit ebenfalls rechte und linke Kräfte zur Abstimmung vereinen.

(3) Der *EU fehlt* zum Staatsein eine *Regierung*, die Herrschaft über das Territorium der EU ausübt. Es handelt sich um ein Regieren ohne Regierung („governance without government", Rosenau/Czempiel 1994). Damit fehlt außerdem eine *Opposition*, die mit einer Regierung öffentlich um die Gunst der Bürger konkurrieren könnte.

(4) Die EU ist andererseits mehr als ‚Governance with national governments'. Zwar bleiben die nationalen Regierungen unbestritten die mächtigsten politischen Institutionen (Hooghe/Marks 2001: 3). Sie haben aber einen Teil ihrer Souveränität und Autonomie eingebüßt und an supranationale Akteure übertragen. Damit findet Regieren in einem *Mehrebenensystem* statt: Supranationale, nationale und subnationale Akteure regieren durch Verhandlung und Kooperation, wobei Entscheidungen der supranationalen Ebene auf die Unterstützung der unteren Ebenen angewiesen sind.

(5) Je nach Policy-Gegenstand unterscheiden sich die Kompetenzen der verschiedenen Ebenen. Die EU steht nach einem von der Kommission selbst propagierten Modell auf *drei ‚Säulen'*, in denen die supranationalen Institutionen in einem Bereich (z.B. Binnenmarkt) sehr viel und in den beiden anderen (Innen- und Justizpolitik, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) fast nichts zu sagen haben (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 101).

---

aus, kommen aber insgesamt zu einer sehr ähnlichen Beschreibung der ‚Polity' EU, die hier präsentiert wird.

17 Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2004: 99) definieren Governance allgemein als den Prozess des Regierens: „Thus, we define governance as the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals."

18 „Network forms of governance reflect how modern society, culture, and economy are all increasingly products of relations involving mutuality and interdependence, as opposed to hierarchy and independence" (Peterson 2004: 117).

19 „The state is vertically and horizontally segmented and its role has changed form authoritative allocation ‚from above' to the role of an ‚activator'. Governing the EC involves bringing together the relevant state and societal actors and building issue-specific constituencies" (Eising/Kohler-Koch 1999a: 5).

(6) Ein letztes Charakteristikum von Governance in der EU ist, dass sie *in steter Metamorphose* ist. Die europäische Integration muss als „polity-creating process" (Hooghe /Marks 2001: 2) begriffen werden, in dessen Gefolge sich der Modus von EU-Governance ständig wandelt. Insgesamt konnten also sechs Charakteristika von Governance in der EU identifiziert werden, die in Tabelle 1 noch einmal zusammengefasst sind.

Die EU und die Nachrichtenwerte

Die besonderen Merkmale des Regierens in der EU sind gleichzeitig als Konstitutionsbedingungen einer europäischen Öffentlichkeit und Ursachen des Vermittlungsproblems zu sehen. Das Regieren durch Verhandlung und Kooperation mit multiplen Akteuren erfordert mehr Kommunikation als ein politisches System mit einer zentralen Entscheidungsinstanz. Damit ist zunächst Kommunikation innerhalb des weitgespannten Policy-Netzwerks gemeint.[20] Innerhalb des Netzwerks besteht ein Druck auf die EU-Institutionen und die anderen Akteure, einen eher an Transparenz und Dialog orientierten Modus der Kommunikation zu finden. Der „große Schatten zukünftiger Zusammenarbeit"[21] im gleichen Netzwerk von Akteuren verbietet es den EU-Institutionen, mit einer zu großen Dosis von Propaganda und Arkanpolitik anzutreten, denn zumindest wenn diese als solche offenbar werden, wird das Vertrauen aufgebraucht, das eine notwendige Voraussetzung für zukünftige Kooperation ist.[22]

Mit einer Vielfalt von Akteuren, die über einen exklusiven Club der Abgesandten nationaler Regierungen weit hinaus geht, ist die alte Arkanpolitik auch nach außen, also gegenüber Medien und Bürgern, nicht mehr fortführbar. Denn die Beteiligten im Netzwerk vertreten die unterschiedlichsten Interessen und könnten versucht sein, an die Öffentlichkeit zu appellieren, wenn ihre Interessen im geheimen Abstimmungsprozess nicht zur Geltung kommen können. Die Zahl potenzieller Verräter von Geheimnissen (‚whistle-blowers') hat sich vervielfacht, sodass Geheimpolitik kaum Erfolg verspricht. Soweit müsste also das Regieren in sich über mehrere Ebenen erstreckenden Netzwerken die EU fast zwangsläufig zu einem „Etat Communiquant" (Ollivier-Yaniv 2000) machen.[23]

Die verschiedenen oben genannten Charakteristika machen die EU als Polity aber auch komplex, amorph und damit insgesamt schwer vermittelbar. Die Nachrichten-

---

20 Es gibt in der Politikwissenschaft keine Einigkeit darüber, was unter Politiknetzwerken zu verstehen ist, vgl. Börzel (1997) für einen Überblick der verschiedenen Ansätze. Hier ist der Definition von Pal (1997: 190) folgend allgemein das Beziehungsgeflecht der Akteure gemeint, die an der Entscheidung und Implementation einer ‚Policy' beteiligt sind.

21 Original: „the long shadow of future EU cooperation" (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 102).

22 Eine Diskussion der Begriffe Propaganda, Arkanpolitik, Transparenz und Dialog findet sich in Kapitel III, 2.5.

23 Auf nationaler Ebene sind analoge Wandlungsprozesse zu erwarten, in dem Maße, in dem sich auch hier der Modus des Regierens verändert.

werte, Kriterien der Journalisten bei der Auswahl von Themen, wirken als Filter für EU-Themen. Die Forschung hat unter anderem Einfachheit, Konflikt, Personalisierung, Prominenz, Nähe und kurze Ereignisdauer als Merkmale von Botschaften identifiziert, die der Rationalität der Medien entgegenkommen.[24] Tabelle 1 zeigt, wie die Merkmale von EU-Governance jeweils Nachrichtenwerten gegenüberstehen, die gegenüber dem Thema EU als Filter wirken.

(1) Ein zentraler Nachrichtenwert ist *Einfachheit*. Die Netzwerkstruktur der EU charakterisiert aber ein hoch komplexes politisches System, das nicht dem einfachen Modell klassischen Regierens durch eine zentrale Regierung entspricht.

(2) Die Abwesenheit von politischem Wettbewerb im Sinne einer Konkurrenz der Parteien um Regierungsämter ist ein weiterer Faktor, der die Vermittlung von EU-Politik behindert. Denn die nationalen Parteien haben kein Machtinteresse, sich mit EU-Themen zu profilieren. Damit bleibt der öffentlichkeitswirksame Streit politischer Kontrahenten verschiedener Parteien im Rahmen der EU aus: *Konflikthaftigkeit* ist aber eines der zentralen Kriterien, die die Nachrichtenauswahl von Journalisten beeinflussen. Gerade Konflikt könnte als Motor europäischer Öffentlichkeit wirken (Wessler 2004). Die EU lässt sich mit Meyer (1999: 617) dagegen als ein politisches System beschreiben, das Konflikte entpolitisiert.

(3) Mangels Regierung mit Regierungschef und Ministern fehlen der EU-Politik prominente Gesichter, und den PR-Treibenden und Journalisten entgeht die Chance einer *Personalisierung* von Politik.[25] Das Fehlen von ‚Köpfen' und Stimmen der EU-Politik nutzen nationale Politiker, um die EU oder die Kommission für Dinge zu kritisieren, an deren Entscheidung sie selbst oder die eigene nationale Regierung beteiligt waren (‚scape-goating'). Die Verdienste von EU-Politik werden dagegen als Erfolge nationaler Politik reklamiert (‚credit-claiming', Gramberger/Lehmann 1995: 201; vgl. Meyer 1999). Die nationale Politik kann das ungestraft tun, denn die Beamten der EU-

---

24 Der Begriff des „news value" geht bis auf Walter Lippmann (1997 [1922]: 220) zurück, der schon die Bedeutung journalistischer Routinen bei der Nachrichtenselektion erkannte. Östgaard (1965); Galtung/Ruge (1965); Schulz (1976); Staab (1990) um nur einige Pioniere zu nennen, haben versucht, Listen von Nachrichtenfaktoren aufzustellen, die determinieren, ob ein Thema in die Medien kommt. Zu diesen Kriterienkomplexen gehören bei Östgaard: Einfachheit, Identifikation, Sensationalismus. Der elaboriertere Kriterienkatalog von Schulz umfasst: kurze Ereignisdauer, vorherige Thematisierung, räumliche/kulturelle/politische Nähe, Status (Bedeutung des Ereignislandes oder Prominenz der Akteure); Überraschung, Konflikthaftigkeit, Schaden, Erfolg, Identifikation (Personalisierung, Betroffenheit des eigenen Landes).

25 Die Folge des Fehlens von prominenten Sprechern kann an einem etwas kuriosen Beispiel demonstriert werden: ‚Media Tenor' hat ausgezählt, wie oft Gerhard Schröder, Rudi Völler und Romano Prodi in 36 deutschen Medien in 2003/2004 ausführlicher erwähnt wurden. Selbst im Politik- und Wirtschaftsteil kam der damalige Bundestrainer Rudi Völler auf mehr Medienpräsenz als der Kommissionspräsident. Und Gerhard Schröder wurde 16 Mal so oft wie Prodi zum Thema der Medienberichterstattung (Media Tenor 2004). Die Medienpräsenz selbst von relativ prominenten Kommissaren wie Günter Verheugen verschwindet fast völlig außerhalb des Herkunftslandes, wie in Kapitel VI, 3.1 gezeigt wird.

Kommission sehen sich als Verwalter und Moderatoren von Governance, nicht aber als politische Kräfte, die in der Debatte offensiv Contra geben, wie die hier geführten Interviews mit Kommissionsbeamten belegen: Die Beamten verstehen sich als sachliche Vermittler von Information, nicht als Kräfte im politischen Wettbewerb (Kapitel VI, 2.1). Die EU bleibt so ein bloß rhetorischer Referenzpunkt des nationalen Populismus und hat weder eine eigene Stimme noch ein eigenes Gesicht.[26]

(4) Durch die geschichteten Ebenen des Mehrebenensystems findet EU-Politik größtenteils räumlich und zeitlich weit entfernt von den Bürgern statt: Sie erfahren die Folgen erst Jahre später mit der nationalen Implementation von Richtlinien. EU-Politik entspricht damit dem Nachrichtenwert ‚*Nähe*' weder in zeitlicher noch in räumlicher Hinsicht.

(5) Die Säulenstruktur der EU, die je nach Politikfeld eine unterschiedliche Kompetenzverteilung hat, erhöht zusätzlich die Komplexität der ‚Polity', was dem Nachrichtenwert ‚*Einfachheit*' widerspricht.

(6) Schließlich befindet sich die EU in einem stetigen Wandlungsprozess, der sich aber gerade nicht als Abfolge von *Ereignissen mit kurzer Dauer*, sondern als langfristige Entwicklung ohne Anfang und Ende vollzieht. Damit wirkt auch der Nachrichtenwert ‚kurzes Ereignis' als Bremskraft für EU-Berichterstattung.

Der EU fehlen also mangels Regierung, Opposition und Parteien die Kommunikatoren, und die Struktur des Regierens entspricht nicht den Bedürfnissen der Journalisten.[27] Ist die öffentliche Vermittlung von EU-Politik damit ein „*impossible défi*", so ein Buchtitel von Dacheux (2004)? Die Vermittlung des Themas EU erscheint zwar als eine größere Herausforderung, aber dieses Problem ist nicht prinzipiell unlösbar. Aus den diskutierten Schwierigkeiten, die sich aus dem Zusammenprall von Nachrichtenwerten und der Konstitution der EU ergeben, lassen sich Herausforderungen für die Informationspolitik herleiten, wie in Tabelle 1 exemplarisch aufgezeigt wird. Die besondere Herausforderung für europäische Informationspolitik besteht damit vor allem in der Notwendigkeit einer starken Komplexitätsreduktion und dem Finden von Sprechern, die prominent eine europäische Perspektive vertreten können. Die EU-Institutionen müssen sich bemühen, Schnittstellen zwischen EU und Bürgern zu schaffen, um Nähe herzustellen. Europäische Integration könnte mediale Ereignisse hervorbringen, die den langsamen Entwicklungsprozess als Abfolge von Einzelereignissen erkennbar macht. Damit soll hier nicht ein Rezept geliefert werden, wie die Kommunikationsprobleme zu lösen seien. Vielmehr sollen diese Stichworte exempla-

---

26 „Banaler Europäismus" nennt es Trenz (2006: 199), wenn die EU bloß als rhetorischer Referenzpunkt der nationalen Debatte aufscheint, ohne dass Zeitungsartikel tatsächlich das Thema EU oder EU-Politik behandeln.

27 Eine Lösungsoption sind institutionelle Reformen, die der EU ein leichter verständliches Format geben würden. In diesem Buch geht es aber primär um die Erforschung der Möglichkeiten und Grenzen von Informationspolitik innerhalb der bestehenden – hier einmal als gegeben vorausgesetzten – politischen Konstellation.

risch aufzeigen: Es gibt keinen Grund a priori anzunehmen, dass die Vermittlungsprobleme der EU prinzipiell unlösbar wären.

Tabelle 1: Die EU und wichtige Nachrichtenwerte

Merkmale der EU	Nachrichtenwerte als Filter	Herausforderungen für die Informationspolitik der EU
Netzwerk	Einfachheit	Komplexität reduzieren
Keine Parteien/ Opposition	Konflikt	Öffentliche Auseinandersetzung um Politikziele führen
Keine Regierung	Status Identifikation	Prominente Kommunikatoren finden
Mehrebenensystem	Nähe	EU-Präsenz auf Bürger-Ebene: Schnittstellen schaffen
Säulen	Einfachheit	Komplexität reduzieren
Stetiger Wandel	Kurze Ereignisdauer	Medien-Ereignisse konstruieren
→ *Vermittlungsproblem EU*		→ *Chancen für eine europäische Öffentlichkeit?*

1.3 Strukturelle Schwäche europäischer Öffentlichkeit

Eine europäische Öffentlichkeit könnte den Graben zwischen den Bürgern und den komplexen Strukturen des europäischen Mehrebenensystems kommunikativ überbrücken, so die Hoffnung der EU-Politiker, wie im folgenden Kapitel weiter ausgeführt wird. Diese Hoffnung wird aber getrübt dadurch, dass transnationale Kommunikation in Europa unter erschwerten Bedingungen stattfindet. Die europäische Öffentlichkeit ist aus zwei Gründen eine geschwächte Vermittlungsinstanz. Der erste Grund ist die kulturelle Segmentierung Europas, und der zweite Grund ist das Fehlen von paneuropäischen Medien.

Die erste Strukturschwäche betrifft die Kommunikation in einem *segmentierten Kulturraum*, der sich in den verschiedenen Sprachen widerspiegelt, die unterschiedliche Perspektiven auf die Welt reflektieren. Interkulturelle Kommunikation erfordert ein erhebliches Maß an Übersetzungs- und Verständigungsleistung, im übertragenen wie im wörtlichen Sinne.

Die sprachliche und kulturelle Vielfalt segmentiert das Publikum: Fast jeder zweite EU-Bürger spricht keine Fremdsprache (KOMMISSION 2006e). Andererseits spricht ebenfalls die Hälfte der EU-Bürger Englisch entweder als Mutter- oder als erste Fremdsprache. Das heißt aber nicht, dass die Bürger mit Fremdsprachenkenntnissen auch Medien in anderen Sprachen konsumieren wollen, denn dies ist mit höherem Rezeptionsaufwand verbunden als in der Muttersprache. Zwar wären die technischen Voraussetzungen für den Konsum ausländischer Medieninhalte mit der Digitalisierung des Fernsehens, digitaler Vernetzung über das Internet und Satellitentechnologie mehr denn je gegeben, aber die Rezeptionskosten sind immer noch so hoch, dass zumindest

in Deutschland gerade etwas mehr als ein Drittel der Befragten einer Nutzerstudie überhaupt einmal irgendein Medium in irgendeiner Fremdsprache genutzt hat (Hasebrink 2003: 310). Damit bleibt das Publikum national fragmentiert. Es nutzt Medienangebote in der Muttersprache, außer es fehlt an solchen Angeboten oder es besteht explizit ein Interesse daran, sich eine andere Sprache anzueignen (Hasebrink 2003).

Die nationale Mediennutzung strukturiert die Erwartung vieler Nutzer an Medienangebote. Die national geprägten Erwartungen können Medien-Anbieter aus dem Ausland nur schwer erfüllen:

> „Die Zuschauer sind […] im Hinblick auf ihre Sehgewohnheiten, ihre kulturell geprägten Wünsche, und vor allem im Hinblick auf ihre Sprachkompetenz zu heterogen, als dass ein homogenes Programm die Nachfragepräferenzen befriedigen könnte" (Gerhards 1993a: 101).

Das Fehlen eines europäischen Publikums führt direkt zur zweiten Strukturschwäche europäischer Öffentlichkeit: Es handelt sich um Kommunikation in einem *Raum ohne gemeinsame Medien*. Eben weil es kein europäisches Publikum gibt, haben es transnationale Medien schwer. Pan-europäische oder transnationale Medien erreichen kein Massenpublikum und überleben in verschiedenen Nischen. Anbieter wie *Euronews* sind auf Subventionen angewiesen. Andere Medien sprechen spezielle denationalisierte Gruppen wie die Finanzeliten (*Financial Times*) oder Policy-Zirkel in Brüssel an (*European Voice*). Oder sie richten sich an ein interkulturell besonders interessiertes Publikum (*Arte*).[28] Somit fristen zumindest die transnationalen Medien, die Träger politischer Debatten sein könnten, ein Nischendasein: Das Fehlen transnationaler Medien ist einerseits Ausdruck der Schwäche europäischer fehlenden Öffentlichkeit, andererseits trägt es mit dazu bei, dass sich eine starke europäische Öffentlichkeit nicht so schnell entwickeln wird (Hasebrink 2003: 322).

Die Forschung hatte sich bald mangels Materialgegenstand von der Suche nach pan-europäischer Öffentlichkeit in pan-europäischen Medien abgewandt und interessierte sich stattdessen für die Europäisierung nationaler Medien (Gerhards 1993a). Hier ergibt sich aber wiederum eine strukturelle Schwächung aufgrund der Diskrepanz zwischen den Selektionsmechanismen der Medien und dem Thema EU, wie oben entwickelt. Die wirklich an die ‚Massen' gerichteten Medien (Boulevardzeitungen, privater Rundfunk, große Regionalzeitungen) folgen einer kommerziellen Logik und orientieren sich an Nachrichtenwerten, die maximales Publikumsinteresse verheißen, aber eben keine intensivierte politische Europaberichterstattung nahe legen. Als Hoff-

---

[28] Jenseits politischer Öffentlichkeit gibt es aber eine intensive transnationale Kommunikation: Denn wenn man die globalisierten beziehungsweise amerikanisierten Inhalte einer global agierenden Unterhaltungsindustrie betrachtet, dann ist es durchaus schon so, dass grenzüberschreitend den gleichen (holprig synchronisierten) medialen Unterhaltungsangeboten Aufmerksamkeit geschenkt wird. Auch diese Angebote werden aber überwiegend in nationaler Verpackung über nationale Fernsehstationen verbreitet.

nungsträger der Europäisierung von nationalen Öffentlichkeiten bleiben damit noch der öffentlich-rechtliche Rundfunk, seine Auslandssender (Thomaß 2006, Kleinsteuber 2006) und die Qualitätspresse, die zumindest in einigen Ländern mittlerweile als Triebkraft der Europäisierung von Öffentlichkeit gilt (Pfetsch 2004; Trenz 2004; Pfetsch/Koopmans 2006).

2 Europäische Öffentlichkeit als Lösung des Problems

Sowohl auf Ebene der nationalen Regierungen als auch innerhalb der Führung der Kommission ist in den Jahren nach der Jahrtausendwende die Botschaft angekommen, dass es ein Vermittlungsproblem zwischen EU und Bürgern gibt. Die Förderung europäischer Öffentlichkeit gilt allgemein als ein probates Gegenmittel, wie die folgende Analyse der Deklarationen von nationaler Politik und EU-Kommission zeigt.

2.1 Die Deklarationen der Regierungschefs

Etwa seit der Jahrtausendwende hat sich unter europäischen Regierungschefs die Wahrnehmung durchgesetzt, dass nur eine öffentliche allgemeine Debatte über die EU einen Ausweg aus der Legitimationskrise weisen könnte, zu der die Methode der politischen Integration unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt hat. Diese Wende äußert sich in zahlreichen Appellen und Anstößen zur Diskussion, die sich zu einer transnationalen Debatte über die Zukunft der EU verdichtet haben. Diese Debatte hat ihren Ort nicht im Europaparlament gefunden, sondern in den medienvermittelten Reden und Essays nationaler Politikern und Intellektueller:

> „Es scheint, dass viele Europapolitiker von heute, deren Vorgänger jahrzehntelang das Aushandeln und Päckchenschnüren hinter verschlossenen Türen übten, nun das Anstoßen eines öffentlichen Gesprächs favorisieren, weil sie wissen, dass sie nur so die bestehende Stagnation werden überwinden können. Mehr noch, sie beginnen - wohl das erste Mal in der kurzen Geschichte der europäischen Integration - den Kontakt zur Öffentlichkeit zu suchen [...]“ (Kleinsteuber 2004a: 37).

Just (2004) rekonstruiert dieses Phänomen anhand von sechs zentralen Reden führender Politiker aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Brüssel, indem sie die Reden und deren Resonanz in der internationalen Presse untersucht: Von einer Ausnahme abgesehen rufen sie durchweg in allen vier untersuchten Ländern ein Echo in der Öffentlichkeit der Qualitätspresse hervor und regen weitere Debatten an.

Joschka Fischers Auftritt in der Humboldt Universität am 12. Mai 2000 bildet die Initialzündung zur verstärkten Debatte über die Zukunft Europas, die bis 2004 eine zweifache Institutionalisierung erfährt. Zunächst im Zusammenhang mit dem *Vertrag*

von Nizza, dem eine Erklärung angehängt ist, die explizit zu einer öffentlichen Debatte zur Vorbereitung weiterer Reformen auffordert:

> „Having opened the way to enlargement, the Conference calls for a deeper and wider debate about the future development of the European Union" (RAT 2000).

Mit dieser Erklärung der Regierungskonferenz haben die nationalen Regierungen die öffentliche Debatte und mehr Transparenz explizit zu ihrem Projekt gemacht. Ein Jahr später hat der Europäische Rat mit der *Erklärung von Laeken* ein institutionelles Forum der politischen Debatte über die Zukunft der EU geschaffen: den Konvent, der öffentlich tagen und über ein Internet-Forum den Input der Zivilgesellschaft aufnehmen sollte.

Neben dem allgemeinen Wunsch nach einer großen Debatte hat sich die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit als Topos der Politikerrhetorik etabliert: Wir brauchen „eine europäische Öffentlichkeit, einen gemeinsamen Raum, in dem über europäische Frage debattiert wird", forderte beispielsweise Frankreichs damaliger Innenminister Jean-Pierre Chevènement in einem Streitgespräch mit Joschka Fischer (Hénard/Hervet/de Weck 2000: 13). Öffentlichkeit wird damit zum proklamierten Leitbild europäischer Politik. Auch die Kommission schließt sich diesen Forderungen an, wie der folgende Abschnitt zeigt.

2.2 Die Visionen der Kommission

Das Thema Politikvermittlung ist mit der problematischen Ratifikation des Maastrichter Vertrags auf die Agenda der Kommission gekommen. Die Schwierigkeiten mit der öffentlichen Meinung wurden auf eine schlechte PR zurückgeführt (Gramberger 1997: 224). Misslungene Pressearbeit war ein Faktor, der 1999 mit zum Rücktritt der gesamten Santer-Kommission führte (Meyer 2002; siehe auch Kapitel V, 1.2). Romano Prodi trat entsprechend mit der Erkenntnis an: „You cannot expect citizens to applaud the European project unless they can understand it" (KOMMISSION 2000d). Eine große öffentliche Verfassungsdebatte sollte nach Prodi – ganz im Geiste von Habermas (2001) – Abhilfe schaffen: „The Commission's aim is to kick-start the widest possible public debate on this issue, and the fruits of that debate should be a major source for Europe's new constitution." Das Weißbuch der Kommission ‚On European Governance' als das zentrale programmatische Dokument zu Beginn der Prodi-Kommission forderte explizit die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit:

> „The aim should be to create a transnational 'space' where citizens from different countries can discuss what they perceive as being the important challenges for the Union. This should help policy makers to stay in touch with European public opinion, and could guide them in identifying European projects which mobilise public support" ('White Paper on Governance', KOMMISSION 2001a: 11/12).

Analog zur Rhetorik der Ratsmitglieder sind Offenheit, Partizipation und Transparenz zentrale Themen des Weißbuchs der Kommission. Die politische Kommunikation aller Beteiligten über die EU müsse sich fundamental ändern, um eine wirksame Informationspolitik zu entwickeln, analysiert die Kommission und fordert eine „Kulturrevolution" in Brüssel:

> „The development of an information and communication strategy matching real needs […] will mean the European institutions undergoing a genuine cultural revolution at every level of responsibility" (KOMMISSION 2002b: 11).

Im Jahr 2004 trat eine neue Kommission ihr Amt an. Kommunikation wurde nun wieder zur Kompetenz eines Kommissars. Der Posten wurde prominent besetzt mit der ehemaligen Umweltkommissarin Margot Wallström. Sie verpflichtete die Kommission auf einen 50 Punkte umfassenden mehrjährigen Aktionsplan zur Reform ihrer Informationspolitik (KOMMISSION 2005h) und präsentierte schließlich ein Weißbuch zum Thema Kommunikation (KOMMISSION 2006a: 4), in dem wiederum ein „fundamentally new approach" angekündigt wurde. Aus einseitigem Anbieten von Informationen soll ein Dialog mit den Bürgern werden, und aus *Informationsstrategien* wird *Kommunikationspolitik*. Als zentrales Problem der Kommunikation zwischen EU und Bürgern wird das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit genannt. Und die Informationspolitik der EU sollte nach Wallström darauf zielen, einen Beitrag zur Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten zu leisten (KOMMISSION 2006a: 5).

2.3 Zwischenfazit

Das ‚Vermittlungsproblem EU' wurde auf drei miteinander interagierenden Ebenen verortet. Auf Ebene der Bürger zeigt es sich vor allem als Gleichgültigkeit und Unwissen gegenüber der EU, die die politische Partizipationsbereitschaft bremsen. Mangelnde und ungeeignete Information, die nicht vermittelt, wie die Bürger betroffen sind und Einfluss nehmen können, erscheint als Faktor, der diesen Zustand verfestigt. Die zweite Ebene des Problems betrifft die EU als ‚Polity', die als strukturell schwer vermittelbar erscheint. ‚EU-Governance' erweist sich als komplexes Mehrebenen-Regieren, das sich in Verhandlungen vieler Akteure ohne die Konkurrenz politischer Parteien um Regierungsämter vollzieht. Diese Merkmale entsprechen nicht den Auswahlmechanismen der Medien (Einfachheit, Konflikt, Identifikation etc.), was europapolitische Kommunikation erschwert, aber nicht verhindern muss. Die dritte Ebene der Analyse des Vermittlungsproblems betrifft die Leistungsfähigkeit der Vermittlungsinstanz ‚europäische Öffentlichkeit', die sich als strukturell geschwächt erweist. Sie muss einen kulturell, sprachlich und medial segmentierten Kommunikationsraum integrieren, um die als ‚schwer vermittelbar' eingestufte EU und die nur mäßig interessierten Bürger miteinander ins Gespräch bringen.

Damit ergibt sich keine einfache Lösung für das Vermittlungsproblem EU. Die drei Ebenen interagieren im Sinne eines *Teufelskreises der Nicht-Kommunikation*. Das Des-

interesse der Bürger fördert die Passivität der Medien beim Thema EU und umgekehrt, was den Druck auf die Institutionen und Politiker reduziert, offen über ihre auf EU-Ebene verfolgte Politik zu sprechen. Diese Dynamik behindert die Demokratisierung der EU, denn diese erfordert ein gewisses Maß an Information, Partizipation und Identifikation der Bürger mit dem Gemeinwesen (Abromeit 2003: 39; Grimm 1995; Kielmansegg 1996).

Gerade von der weiteren Stärkung demokratischer Verfahren erhoffen sich ‚Prozeduralisten' aber einen Ausweg aus dem geschilderten Teufelskreis (z.B. Habermas 2001; Kantner 2004). Empirisch lassen sich Beispiele dafür und dagegen finden, dass dies funktioniert – etwa Referenden, die öffentliche Debatten in Gang gesetzt haben und die vorher zu Europa schweigenden politischen Eliten gezwungen haben, ihre Position aktiver zu vertreten. Die Einführung und Stärkung demokratischer Prozeduren allein vermag das Vermittlungsproblem allerdings nicht zu lösen. Die geringe und stetig sinkende Beteiligung an Wahlen zum Europaparlament trotz Stärkung seiner Kompetenzen belegt dies. Die Wahlen zum EP gelten bis heute als „second order national elections" (Reif/Schmitt 1980), denen kaum öffentliche Debatte über EU-Politik vorausgeht (vgl. Kevin 2001; Holtz-Bacha 2005) und an denen dann gerade die Hälfte der Wahlberechtigten teilnimmt.

Die Stärkung demokratischer Verfahren generiert nur unter bestimmten Bedingungen Öffentlichkeit. Die Art und die Intensität der begleitenden Informationsarbeit der Regierungen und Institutionen ist eine solche Bedingung, wie der oben geschilderte Fall des zweifachen irischen Referendums zum Vertrag von Nizza belegt (Abschnitt 1.1).

Die Herausforderung der Genese einer europäischen Informationspolitik ist damit groß, und auf politischer Ebene entwickelt sich langsam ein Problembewusstsein dafür. Politiker und EU-Institutionen suchen einen Ausweg in der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit. Wie aber könnte eine Informationspolitik aussehen, die geeignet ist, die Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern? Um eine theoriegeleitete Antwort auf diese Frage zu finden, werden nun die Begriffe Informationspolitik und europäische Öffentlichkeit theoretisch fundiert (Kapitel III, 1 und 2), bevor ein konkretes Analyseraster entwickelt wird (Kapitel III, 3).

III Modell europäischer Informationspolitik

Dieses Kapitel entwickelt ein Modell zur Analyse der Informationspolitik der EU. Mit den daraus abgeleiteten Kriterien lässt sich das Potenzial der Informationspolitik der EU evaluieren, zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen. Die Entwicklung eines solchen Modells erfordert eine Auseinandersetzung mit dem Begriff Öffentlichkeit (Abschnitt 1) und mit dem Begriff PR (Abschnitt 2). Auf diese Basis können dann konkrete Kriterienkataloge für die empirische Analyse entworfen werden (Abschnitt 3).

1 Demokratisches Regieren und Öffentlichkeit im Wandel

Was verbirgt sich hinter dem Begriff Öffentlichkeit empirisch und normativ? In welcher Beziehung stehen Politik und Öffentlichkeit und wie hat sich diese Beziehung im Rahmen der aktuellen Veränderungen von Staatlichkeit und Mediensystem entwickelt? Dieses Kapitel widmet sich den Grundbegriffen, die den Rahmen des Konzepts Informationspolitik bilden.

Öffentlich ist zunächst einmal das, was nicht geheim und nicht privat ist (Peters 1994: 43; Kleinsteuber 2004c: 601; Gerhards/Neidhardt 1991: 32). Damit enthält der Begriff Öffentlichkeit das Prinzip der offenen Zugänglichkeit. Dies ist ein notwendiges, aber nicht hinreichendes Kriterium. Auch öffentliche Toiletten seien offen zugänglich, merkt Luhmann polemisch an (Luhmann 2004 [1995]: 184). Öffentlichkeit ist ein allgemein zugängliches „Kommunikationsforum für alle, die etwas sagen, oder das, was andere sagen, hören wollen" (Neidhardt 1994: 7). Dieses Forum wird zur politischen Öffentlichkeit, wenn dort Angelegenheiten verhandelt werden, denen Relevanz für die Allgemeinheit zugeschrieben wird. Es geht um Aktivitäten mit Folgen für andere Menschen. Es geht um die ‚res publica'.

Politik bezeichnet seit Aristoteles die auf die Polis bezogenen Angelegenheiten, die die Bürger als Gemeinschaft angehen. Diese Angelegenheiten mit allgemeiner Relevanz wurden wiederum im Idealmodell der griechischen Demokratie öffentlich auf der Agora verhandelt – im Gegensatz zu den Privatangelegenheiten der Bürger. In der für alle zugänglichen offenen Beratung und Entscheidung über die allgemeinen Angelegenheiten realisiert sich Demokratie. Demokratie wird daher zuweilen als „Regierung durch Diskussion" bezeichnet (Barker 1948: 60; vgl. van den Daele/Neidhardt 1996: 12). Zwischen den aufeinander bezogenen Begriffen Demokratie, Öffentlichkeit und Politik ergeben sich die folgenden drei Relationen:

(1) *Politik kann öffentlich, muss aber nicht öffentlich sein.* Denn Politik kann grundsätzlich auch Arkanpolitik sein, die geheim verhandelt, beschlossen und umgesetzt wird. Politische Kommunikation läuft im Arkanbereich des politischen Systems und im Raum politischer Öffentlichkeit ab (Marcinkowski 2001: 246). „Öffentlichkeit [...] ist der Ort, an dem die politische Kommunikation sichtbar wird, das politische Handeln aus dem Arkanbereich des Politischen heraustritt" (Beierwaltes 2000: 58). Je mehr sich politische Kommunikation aber nur im Arkanbereich abspielt, desto weniger demokratisch ist sie. Eine solche Politik mag aus Sicht der Akteure noch ‚government for the people'[29] sein, aber ein zentraler Mechanismus, der dies sicherstellt, die öffentliche Debatte über Politik, ist außer Kraft gesetzt. Undemokratische Politik unterdrückt Meinungs- und Medienfreiheiten und weitet den Arkanbereich politischen Entscheidens so weit wie möglich aus. Aber auch in Demokratien wird immer eine Lücke zwischen den politischen Prozessen im Arkanbereich und der öffentlichen Darstellung von Politik klaffen.

(2) *Öffentlichkeit kann politisch, muss aber nicht politisch sein.* Öffentliche Debatten sind dann politisch, wenn sie einen Bezug zur ‚res publica' haben. Eine Debatte über Fußball kann also öffentlich sein im Sinne von allgemein zugänglich. Sie ist aber nur dann politisch, wenn es beispielsweise um die allgemeine Regelung der Sicherheit in Stadien oder den Nutzen des Fußballs für die Erziehung der Jugend geht und nicht nur um persönliche Präferenzen für bestimmte Vereine oder Trainer. Auch die Diskussion über die Grenzen dessen, was Politik und nicht reine Privatsache ist, gehört zu den Diskussionsgegenständen einer politischen Öffentlichkeit. Bis heute wird darüber gestritten, wo der ‚Oikos' aufhört und die ‚Polis' anfängt.

(3) *Demokratie ist öffentliche Politik, aber nicht nur öffentliche Politik.* Merkmale von Demokratie sind ferner die über freie, gleiche und geheime Wahlen institutionalisierten Mitbestimmungsrechte der Bürger, Parteienwettbewerb, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung usw. (vgl. Held 1995; Dahl 1998; Fuchs 1998; Beierwaltes 2000). Aber „ohne Öffentlichkeit [ist] das Funktionieren von Wahlen und Parteienkonkurrenz um Regierungspositionen nicht vorstellbar", genauso wenig wie die kontinuierliche „Vermittlung von Themen, Interessen und Meinungen an das politische System" (Gerhards/Neidhardt 1991: 39).

Im Folgenden konzentriert sich die Analyse auf das Konzept Öffentlichkeit. Zuerst wird geklärt, was empirisch unter Öffentlichkeit zu verstehen ist. Dann werden anhand der Literatur die normativen Ansprüche an eine funktionierende Öffentlichkeit zusammengetragen und es wird geprüft, welche normativen Ansprüche angesichts der Realitäten moderner Massenkommunikation revidiert werden müssen.

---

[29] Abraham Lincoln hat in der „Gettysburg Adress" 1863 für Demokratie die Formel gefunden: „government of the people, by the people, for the people" Die „Collected Works of Abraham Lincoln" , als Buch herausgegeben von Basler (1953), sind online verfügbar unter URL: http://www.hti.umich.edu/l/lincoln/ (26.5.2006).

1.1 Analytisch-deskriptives Modell von Öffentlichkeit

Es gibt unterschiedliche Sichtweisen darauf, was nun konkret unter Öffentlichkeit zu verstehen ist.[30] Öffentlichkeit wird in dieser Studie als ‚public sphere' verstanden, als Struktur und allgemein zugänglicher sozialer Kommunikationsraum.[31] Dieses Verständnis ist weit verbreitet und mit vielen Begriffen von Öffentlichkeit kompatibel. Es kollidiert aber mit den beiden folgenden Definitionen.

Im allgemeinen Sprachgebrauch erscheint Öffentlichkeit manchmal als *Kollektiv*, als die Gesamtheit der Bürger oder als die Summe der Publika öffentlicher Kommunikation (Pöttker 2005: 329f). Die Bezugsgruppen, an die sich PR-Aktivitäten wenden, werden in Übersetzung des Begriffs ‚publics' der amerikanischen PR-Forschung (Grunig/Hunt 1984) zuweilen als ‚Teilöffentlichkeiten' bezeichnet.[32] Damit sind dann aber keine allgemein zugänglichen Kommunikationsräume gemeint, sondern die Bezugsgruppen von PR-Aktivitäten, die sich aus den Menschen zusammensetzen, die für eine Organisation wichtig sind, um ihre Ziele zu erreichen.[33] In diesem Buch wird Öffentlichkeit nicht als Kollektiv gesehen: Menschen werden zu Akteuren in der Öffentlichkeit in dem Maße, wie sie die Stimme erheben oder immerhin als Beobachtete und Beobachter daran teilnehmen. Damit besteht Öffentlichkeit zwar letztlich aus den Menschen, die sich äußern oder zuhören. Diese sind aber als Kollektiv im Gegensatz zu den ‚publics' der PR nicht abgrenzbar. Die Zielgruppen der PR sind klar abgrenzbar im Gegensatz zum per definitionem unbegrenzten Publikum öffentlicher Massenkommunikation. ‚Die' Öffentlichkeit ist damit selbst kein kollektiver Akteur, der ‚eine' öffentliche Meinung hat und entsprechend handeln könnte. Öffentlichkeit als Sozialraum bringt öffentlich geäußerte Meinungen hervor, die mehr oder weniger konvergieren können.

Ein zweites Verständnis von Öffentlichkeit begreift diese als ein *Prinzip*, eine *Situation*, den „Sachverhalt" (Hölscher 1979: 8) der öffentlichen Zugänglichkeit: Dieses Prinzip ist ohne Zweifel ein entscheidendes Merkmal von Öffentlichkeit. Westerbar-

---

30 Einen umfassenden aktuellen Überblick bietet Wimmer (2007).

31 Mit der Übersetzung des Strukturwandels der Öffentlichkeit von Habermas im Jahr 1989 hat der Begriff Öffentlichkeit einen Bedeutungswandel unterlaufen, auf den Kleinsteuber (2001; 2004) hinweist. Während das deutsche Verständnis von Öffentlichkeit zunächst so etwas wie „Openicity" (Kleinsteuber 2004a: 34) – also ein Prinzip – gemeint habe, sei durch die Übersetzung und Rezeption die Vorstellung eines Kommunikationsraums in den Vordergrund getreten: „Habermas' Öffentlichkeit wird verräumlicht" (Kleinsteuber 2004a: 41; vgl. Wöhler 2000). Während der Kommunikationsraum in der Antike tatsächlich ein Raum unter freiem Himmel war, der soweit reichte, wie die Stimme des Redners trug, so wird über moderne Kommunikationstechniken der soziale Raum geografisch entgrenzt (Kleinsteuber 2000: 41ff).

32 Szyszka kritisiert die Unschärfe des Begriffs ‚Teilöffentlichkeit' im Gegensatz zum geeigneteren Terminus ‚Bezugsgruppe' (Szyszka 2005: 607).

33 Diese Sicht spiegelt sich zum Beispiel in der folgenden PR-Definition von Cutlip/Center/Broom (2000: 6): „Public Relations is the management function that establishes and maintains mutually beneficial relationships between an organization and the publics on whom its success or failure depends."

key (1999: 154) setzt Öffentlichkeit ebenfalls mit einem Prinzip, nämlich dem „aktueller Publizität“ gleich. Öffentlichkeit beschreibt dann „eine Situation gemeinsamer Aufmerksamkeit für Themen und Informationen“, sie ist aber keine dauerhafte Struktur sozialer Interaktion. Öffentlichkeit stellt dauerhaft Situationen gemeinsamer Aufmerksamkeit für Themen her. Öffentlichkeit ist also mehr als nur das Prinzip des offenen Zugangs oder die Situation allgemein geteilter Aufmerksamkeit für ein Thema.

Mit dem Verständnis von Öffentlichkeit als sozialer Struktur grundsätzlich vereinbar sind Sichtweisen auf Öffentlichkeit als System (Luhmann 2004; Gerhards 1994; Marcinkowski 1993), öffentliche Sphäre (Peters/Wessler 2006), „sphere of publics“ (Schlesinger/Deidre 2000), Raum (Kleinsteuber 1994; 1995; 2000; 2004a; Glotz 1995; Hasebrink 2000; Jarren/Donges 2002a), „espace“ (Dacheux 2004), Netzwerk (Habermas 1998 [1992]; Wessler 2004), Arena (Hilgartner/Bosk 1988) oder Forum (Gerhards/Neidhardt/Rucht 1998; Sarcinelli/Tenscher 2000). Die unterschiedlichen Sichtweisen betonen unterschiedliche Eigenschaften von Öffentlichkeit: ihre Struktur als Netzwerk, ihre Eigenlogik als System, ihre Arena-ähnliche Aufteilung in Tribüne und Podium. Je nach Forschungsinteresse wird stärker auf die über Zeit stabilen Strukturen von Öffentlichkeit oder auf Öffentlichkeit als Prozess (Wessler 1999a) rekurriert, was sich ergänzende aber nicht unbedingt sich widersprechende Perspektiven sein können.

Die verschiedenen Modelle lassen sich zu einem Verständnis von Öffentlichkeit verdichten, das *drei zentrale Merkmale* umfasst. Sie alle haben fundamentale Bedeutung und Folgen für die Struktur öffentlicher Kommunikation. Erstens handelt es sich um die Präsenz eines unbegrenzten Publikums. Das zweite Merkmal ist der Netzwerkcharakter von Öffentlichkeit. Drittens konstituiert sich Öffentlichkeit über Massenmedien.

(1) Das erste und grundlegende Merkmal von Öffentlichkeit als Sphäre der Kommunikation ist die Präsenz und *Aufmerksamkeit eines* prinzipiell *unbegrenzten Publikums*. Daher findet hier „breit angelegte Kommunikation mit Unbekannten“ statt (Luhmann 1970: 21). Öffentlichkeit ist in modernen Gesellschaften immer Massenkommunikation. Daraus ergibt sich als Konsequenz für den Modus der Kommunikation: „Öffentliche Kommunikation ist Laienkommunikation“ (Gerhards/Neidhardt 1991: 46). Sie muss also für eine Allgemeinheit interessant und verständlich sein.

Oben wurde schon gesagt, dass Öffentlichkeit mehr ist als eine Situation geteilter Aufmerksamkeit. Dennoch ist dies ein für Öffentlichkeit konstitutives Merkmal. Die Präsenz des Publikums hat weitreichende Folgen für die Kommunikation. Seine Aufmerksamkeit schafft *Publizität*, einen Zustand des Beobachtetwerdens, wie vor allem die Systemtheorie ausgearbeitet hat, die Öffentlichkeit als Beobachtungssystem beschreibt (Marcinkowski 1993; Gerhards 1994a; Luhmann 2004 [1995]). Öffentlichkeit ermöglicht eine umfassende Selbstbeobachtung und Selbstthematisierung der Gesellschaft. Darum charakterisiert Luhmann die publizistische Leistung der Massenmedien als Beitrag zur Realitätskonstruktion (Luhmann 2004 [1995]: 183) und „Dirigieren der Selbstbeschreibung der Gesellschaft“ (Luhmann 2004 [1995]: 173). Er verweist dabei auf Marcinkowski, der festgestellt hat:

> „Die Primärfunktion der Publizistik, die Beziehung des Systems zur Gesellschaft, ist die Ermöglichung der Selbst- und Fremdbeobachtung ihrer Teile. Alle Funktionssysteme der Gesellschaft beobachten sich selbst und andere Beobachter in ihrer Umwelt im Spiegel publizistischer Selbstbeobachtungskommunikation [...]" (Marcinkowski 1993: 148).

Aus dieser Beschreibung ergibt sich die Funktion auch von politischer Öffentlichkeit als intermediäres System:

> „Über das Kommunikationssystem Öffentlichkeit können sich Bürger und Akteure des politischen Systems wechselseitig beobachten, indem sie die öffentliche Meinung beobachten, via Öffentlichkeit können sie miteinander kommunizieren, indem sie öffentliche Meinungen produzieren" (Gerhards 1998: 269).

Die Sprecher denken das Publikum immer als „stille Größe" und „bestimmende Bezugsgruppe" mit (van den Daele/Neidhardt 1996: 19). Während sich Kant und andere, wie die normative Analyse zeigen wird, vom Prinzip der Publizität einen positiven Effekt auf menschliches Räsonnieren erhofften, so wird es eine Frage der Umstände sein, wie sich der Zustand öffentlicher Beobachtung in der Praxis auf Kommunikation auswirkt:

> „Wenn das System dagegen reflektiert, dass es von außen beobachtet wird, ohne dass schon feststünde wie und durch wen, begreift es sich selbst als beobachtbar im Medium der Öffentlichkeit. Das kann, muss aber nicht, zur Orientierung an generalisierbaren (öffentlich vertretbaren) Gesichtspunkten führe. Funktional äquivalente Strategien sind solche der Geheimhaltung und solche der Heuchelei" (Luhmann 2004 [1995]: 185).

(2) Das zweite zentrale Merkmal von Öffentlichkeit ist die *Strukturierung als Netzwerk offener Kommunikationsforen*. Sie besteht nicht aus einem, sondern aus einer Vielzahl an Kommunikationsforen (Gerhards 1998: 694/695), die aber miteinander verknüpft sind. Diese Struktur führt zu der Frage, ob denn nun von einer oder von vielen Öffentlichkeiten die Rede sein sollte. Bei näherem Hinsehen kristallisiert sich ein gemeinsames Grundverständnis der Literatur dazu heraus. So herrscht weitgehend Einigkeit, dass es ‚die eine' Öffentlichkeit nur als Idealvorstellung gibt (z.B. Latzer/Saurwein 2006: 11), während die Realität vielfältig funktional differenzierte, segmentierte und fragmentierte Kommunikationsräume bereithält (Imhof 2003a: 203f). Es gehört zu den Revisionen, die Habermas in seinem neuen Vorwort zum Strukturwandel der Öffentlichkeit vornimmt und in seinen aktuelleren Schriften weiter ausführt, dass Öffentlichkeit nicht als *ein* Kommunikationsforum, sondern als Netzwerk von Kommunikationsforen oder intermediäres System beschrieben wird (Habermas 1990 [1962]: 15; Habermas 1998 [1992]: 436; Habermas 2006: 415). So ist aus der Öffentlichkeit als „Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute", die Habermas in den Kaffeehäusern des 18. Jahrhunderts verortete (Habermas 1990 [1962]: 86), ein Abstraktum geworden, das aber die empirische Realität moderner Gesellschaften besser trifft:

> „Öffentlichkeit lässt sich am ehesten als ein Netzwerk für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also von Meinungen beschreiben; dabei werden die Kommunikationsflüsse so

gefiltert und synthetisiert, dass sie sich zu themenspezifisch gebündelten öffentlichen Meinungen verdichten" (Habermas 1998 [1992]: 436).

Öffentlichkeit umfasst die Gesamtheit der offenen und miteinander verknüpften Diskussionsforen einer Gesellschaft. Darum behält der Begriff einer Öffentlichkeit im Singular seinen Sinn: „Think of the public sphere as involving a field of discursive connections" (Calhoun 1992b: 37). Calhoun verteidigt die Fiktion der einen Öffentlichkeit, die gerade in den wechselseitigen Vernetzungen der einzelnen Foren besteht: „ [It is] a loss simply to say that there are many public spheres […] for that will leave us groping for a new term to describe the communicative relationships among them" (Calhoun 1992b: 37).

(3) Als drittes Merkmal von Öffentlichkeit ist ihre *Vermittlung über Massenmedien* zu nennen. Die zentralen Knoten im öffentlichen Kommunikationsnetzwerk sind die Massenmedien, denn sie erreichen ein breiteres Publikum und können somit als Integrationsstelle der vielfältigen öffentlichen Kommunikationen wirken: „Über die Massenmedien wird Öffentlichkeit zu einer dauerhaft bestimmenden gesellschaftlichen und politischen Größe" (Neidhardt 1994: 10; zum Verhältnis von Öffentlichkeit und Medien siehe auch Hartley 1996: 78ff). Die Funktion der Medien besteht für Luhmann in der „Repräsentation von Öffentlichkeit" (Luhmann 2004 [1995]: 188).

Daher ist die Erforschung von Öffentlichkeit im Wesentlichen Medienforschung, was nicht ausschließt, auch die anderen Ebenen von Öffentlichkeit zu untersuchen (Gerhards/Neidhardt 1991: 50): Dies sind spontane Präsenzöffentlichkeiten (sogenannte „Encounters-Ebene", Goffman 1961), organisierte Präsenzöffentlichkeiten und schließlich eben die medial vermittelte Öffentlichkeit. Die verschiedenen Ebenen unterscheiden sich im Grad der Strukturiertheit der Kommunikation: Während im Gespräch auf der Straße der stetige Wechsel von Sprechen und Zuhören möglich ist, so gibt es auf Ebene der Medien ausdifferenzierte und relativ festgefügte Rollen. Zu unterscheiden sind Sprecher-, Vermittler- und Publikumsrollen. In der politischen Öffentlichkeit sind dies also zum Beispiel Politiker/Interessensvertreter, Journalisten und Hörer/Leser/Zuschauer. Die Journalisten schlüpfen dabei oft aus ihrer Rolle als Vermittler in die Rolle von Sprechern, die auch selbst politische Meinungen äußern (Neidhardt 1994).

Aus der medialen Vermittlung ergibt sich, wie oben schon im Zusammenhang mit der EU erläutert (Kapitel II, 1.2), dass bestimmte Selektionskriterien, die Nachrichtenwerte, die Auswahl von medialen Themen und Meinungen prägen. Da die Medien mittlerweile überwiegend als kommerziell orientierte Unternehmen arbeiten, ergibt sich aus der Vermittlung über Medien die Orientierung der Themenauswahl an der vermuteten Aufmerksamkeitsökonomie des Publikums: Thematisiert wird nur, was viele Menschen interessieren könnte. Aus der medialen Vermittlung ergibt sich eine spezifische Realitätskonstruktion, die oft als Verzerrung der ‚Wirklichkeit' gebrandmarkt wird. Dabei könnte man mit Luhmann gerade „Irritation" als die Funktion der Medien betrachten (Luhmann 2004 [1995]: 46). Denn die medial konstruierte Realität

wird eben selten identisch mit der subjektiv erlebten Realität der beteiligten Akteure übereinstimmen:

> „It's very difficult to find a group that thinks it has been represented accurately in the media. […] in fact, being ‚misrepresented' is actually a quality of being represented in the media at all. A public representation is a loss of control. It's a consensual representation - how a variety of people agree the world should be seen, not your own vision of it" (McKee 2005: 12).

Nun fördern Aufmerksamkeitsökonomien nicht unbedingt die Thematisierung von Fragen gesellschaftlicher Relevanz. So wird ein kommerzielles Mediensystem nicht automatisch den normativen Anforderungen an Öffentlichkeit genügen (Benett/Entman 2001). Dazu kommt, dass sich die mediale Öffentlichkeit ständig weiterentwickelt – und dies nicht unbedingt in eine aus öffentlichkeitstheoretischer Perspektive erwünschte Richtung. In Anbetracht dieser Konstitution von Öffentlichkeit als *Kommunikationsraum, der aus einem Netzwerk von Kommunikationsforen besteht und über Massenmedien der Aufmerksamkeit eines breiten Publikums ausgesetzt ist,* müssen einige normative Ansprüche an Öffentlichkeit revidiert werden.

1.2 Normative Ansprüche an eine funktionierende Öffentlichkeit

„Öffentlichkeit gehört zur elementaren Institutionen-Ausstattung von Demokratien", stellen Gerhards/Neidhardt/Rucht fest (1998: 26) und Habermas (1990 [1962]: 33) postuliert:

> „Die sozialstaatlichen Massendemokratien dürfen sich, ihrem normativen Selbstverständnis zufolge, nur solange in einer Kontinuität mit den Grundsätzen des liberalen Rechtsstaates sehen, wie sie das Gebot einer politisch fungierenden Öffentlichkeit ernst nehmen."

Öffentlichkeit erweist sich damit zunächst einmal als *normativer Begriff*. Dies war in der Antike noch anders, als Öffentlichkeit eher deskriptiv die Orte bezeichnete, an denen die öffentlichen Angelegenheiten verhandelt wurden, im Gegensatz zum Bereich des Privaten. Im 18. Jahrhundert wurde Öffentlichkeit zum politischen Kampfbegriff des liberalen Bürgertums, das eine Öffnung des Obrigkeitsstaates für Kritik und Mitbestimmung forderte (Beierwaltes 2000: 56). Der Ruf nach einer größeren Publizität des Regierens geht unter anderem auf Kant zurück, der ganz allgemein und radikal postuliert: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit Publizität verträgt, sind unrecht" (Kant 2005 [1795]: 50). Eine Handlungsmaxime ist legitim, wenn sie einer öffentlichen Diskussion standhalten und allgemein nachvollziehbar begründet werden kann. Der Ruf nach Öffentlichkeit, konkretisiert in Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, allgemeiner Meinungsfreiheit und Informationsrechten, ist bis heute zentraler Bestandteil der aufklärerischen Agenda.

Beierwaltes (2000: 39) stellt einen „Transformationsprozess" fest, den die Demokratietheorie vom 16. bis zum 18. Jahrhundert durchlaufen habe. Kern dieses Wandels in Theorie und Praxis von Demokratie ist der *Siegeszug der repräsentativen Demokratie*. Sie

löste den Obrigkeitsstaat ab, konnte aber auch nicht die Bürgerdemokratie der griechischen Polis wiederherstellen. Kern der repräsentativen Demokratie, die sich heute allgemein durchgesetzt hat, ist das freie Mandat: Die Vertreter des Volkes sind gewählt, aber nicht imperativ an bestimmte Interessen gebunden. Ihre freien Entscheidungen müssen sie aber – und hier kommt die Öffentlichkeit ins Spiel – ihren Wählern gegenüber überzeugend öffentlich begründen, um ihr Mandat auch über die nächste Wahl hinaus behalten zu können. Die Leitidee der Repräsentativität betont die Notwendigkeit von ausdifferenzierten Politikerrollen, die sich gegenüber den Bürger öffentlich für ihre Entscheidungen rechtfertigen (Kaase 1998a: 50). Die Bürger können durch Öffentlichkeit beobachten, wie sie von den gewählten Vertretern regiert werden und sich ein „enlightened understanding" (Dahl 1989:111f) der politischen Konstellation aneignen, um sinnvoll ihre nächste Wahlentscheidung treffen zu können.

Öffentlichkeit hat damit auch in der repräsentativen, liberalen Demokratie eine zentrale normative Bedeutung, die darin besteht, die *Idee von Repräsentation mit dem Ideal der Volkssouveränität zu versöhnen.* Öffentlichkeit als Vermittlerin zwischen Gesellschaft und Politik soll zu einer Verbesserung der demokratischen Ordnung beitragen, indem sie die notwendig klaffende Lücke zwischen empirisch Herrschenden (gewählte Vertreter) und den eigentlichen Herrschaftssubjekten (Bürger) verkleinert. Öffentlichkeit bindet die Politik an die Bürger und umgekehrt: „Die demokratische Kommunikation ist der ‚Kitt', der eine demokratische Gesellschaft in ihrem Innersten zusammenhält und damit zugleich stabilisiert" (Beierwaltes 2000: 55). Öffentlichkeit kontrolliert die Herrschaftsausübung mit dem Mittel der öffentlich geäußerten Kritik und führt der Politik die Ideen und Interessen der Gesellschaft durch die medienvermittelte Teilnahme verschiedenster Sprecher und Interessen an der öffentlichen Debatte zu. Die öffentliche Debatte soll durch rationalen Austausch von Argumenten die Qualität der Entscheidungsfindung verbessern. Einerseits steigert sie die Möglichkeiten der Bürger, sich bei der Wahl auf Grund von rationaler Abwägung für eine bestimmte Partei zu entscheiden. Andererseits könnten auch die Politiker durch Beobachtung der Debatten zu politischen Entscheidungen kommen, die die gesellschaftlich relevanten Argumente berücksichtigen würden.

Nicht nur die Bürger beobachten also Öffentlichkeit, sondern auch die Politik, die ihrerseits Responsivität („kommunikative Rückkoppelung", Sarcinelli 1998c: 12) zeigen soll. Politiker müssen sich also nicht nur im Sinne der repräsentativen Idee öffentlich rechtfertigen, sondern auch zuhören und Politikziele verfolgen, die in der öffentlichen Diskussion auf ein Mindestmaß an Akzeptanz stoßen. Auch können sich politische Ideen in der öffentlichen Debatte entwickeln, die danach erst zu konkreten politischen Projekten werden. Ein Minimum an Responsivität kann darin bestehen, dass die Regierenden in Wahrnehmung ihres freien Mandats bei ihrer Meinung und Politik bleiben, diese aber im Lichte der öffentlich geäußerten Kritik umfassender rechtfertigen.

„In all versions of normative democratic theory, a public sphere providing sufficient information and transparency of political decisions as well as competition of ideas and arguments is considered a basic presupposition of democratic participation" (Peters 2005: 104).

Unterhalb der von Peters postulierten grundsätzlichen Gemeinsamkeit verschiedener Theorien, ergibt sich eine verwirrende Vielfalt an normativen Öffentlichkeitskonzeptionen, die mit unterschiedlichen Konzeptionen von Demokratie einhergehen. Diese können hier nicht im Detail vorgestellt und diskutiert werden (siehe aber den Überblick in Wimmer (2007) und die Ordnungsvorschläge von Neidhardt (1994), Peters (1994), Gerhards (1997), Beierwaltes (2000) und Ferree et al. (2002a,b)).

Im Rahmen dieses Buches geht es darum, Kennzeichen von politischer Kommunikation zu identifizieren, die den Ansprüchen eines normativen Öffentlichkeitsmodells gerecht werden und gleichzeitig als Ausgangspunkt für die empirische Analyse geeignet sind. Daraus werden dann in Abschnitt 3.1 Merkmale einer Informationspolitik hergeleitet, die im Lichte normativer Theorien von Öffentlichkeit bestehen können.

Das ursprüngliche normative Modell von Habermas (1990 [1962]) ist so etwas wie der Katalysator der normativen Debatte und soll darum auch am Anfang dieser Diskussion stehen. Habermas formulierte in der ursprünglichen Version seines „Strukturwandels der Öffentlichkeit" eine im Kleide einer vergangenen bürgerlichen Salon-Öffentlichkeit daherkommende *Utopie politischer Öffentlichkeit*. Demnach sollten öffentliche Diskussionen drei Ansprüchen genügen.

(1) *Inklusion/Partizipation*. „Die bürgerliche Öffentlichkeit steht und fällt mit dem Prinzip des allgemeinen Zugangs. Eine Öffentlichkeit, von der angebbare Gruppen […] ausgeschlossen wären, ist nicht etwa nur unvollständig, sie ist vielmehr gar keine Öffentlichkeit" (Habermas 1990 [1962]: 156). Gleichfalls radikal wird der Anspruch auf maximale Inklusion auch heute noch bei Manin (1987: 351) formuliert: „A legitimate decision does not represent the will of all, but is one that results from the deliberation of all".

(2) *Thematische Offenheit*. Die Forderung der Offenheit bezieht sich nicht nur auf die Sprecher, sondern auch auf die Themen, die sie hervorbringen. Durch ihre thematische Offenheit kann Öffentlichkeit als Warnsystem fungieren und eine Art „Ausfallbürgschaft" (Hüller 2005: 6) übernehmen für Probleme, die die anderen Teilsysteme der Gesellschaft nicht lösen können.

(3) *Diskursivität der Auseinandersetzung*. Die Diskussion soll diskursiv und ‚verständigungs-orientiert' geführt werden: Die Sprecher tauschen sich frei von Interessen und strategischen Überlegungen aus, auf der Suche nach der Wahrheit und im Modus des rationalen Austauschs von Argumenten.

Diskurse sind „kontinuierliche verständigungsorientierte Argumentationsprozesse, in denen Einigung dadurch möglich wird, dass die Beteiligten einander unter Rekurs auf von allen geteilte Gründe von der Geltung (oder Nicht-Geltung) kontroverser Behauptungen und Ansprüche zu überzeugen versuchen" (van den Daele/Neidhardt 1996: 17).

Gerade die Akteure der Zivilgesellschaft und der gesellschaftlichen Peripherie seien zu einer solchen diskursiven Auseinandersetzung besser geeignet als die von Macht-Interessen getriebenen Akteure des politischen Zentrums, nimmt Habermas (1998 [1992]: 435) an. Politische Öffentlichkeit wird bei Habermas (1990 [1962]: 38) zum „Inbegriff derjenigen Kommunikationsbedingungen, unter denen die diskursive Meinungs- und Willensbildung eines Publikums von Staatsbürgern zustande kommen kann".

Nun ergibt sich das Drama normativer Öffentlichkeitstheorien aus der Unvereinbarkeit der normativen Ansprüche mit den Realitäten moderner Massenkommunikation. Auch und gerade, wenn man die oben genannten Erwartungen an öffentliche Debatten grundsätzlich aufrechterhalten will, sind *drei Revisionen* der ursprünglichen Habermas'schen Konzeption notwendig, die er selbst in seinen jüngeren Schriften (im neuen Vorwort zum *Strukturwandel der Öffentlichkeit* und in Habermas (1998 [1992]); vgl. Habermas (2006)) ebenfalls andeutet.

Die erste betrifft die *gleichberechtigte Teilnahme aller als Sprecher* im Diskurs. Denn in der Tradition von Habermas gilt es zwei Dinge gleichzeitig zu maximieren: „A public sphere adequate to a democratic polity depends upon both quality of discourse and quantity of participation" (Calhoun 1992b: 2). Nun ist aber Diskursivität ein anspruchsvolles Konzept, das eine hohe kommunikative Disziplin und Kompetenz erfordert, was einer maximalen Partizipation aller interessierten Sprecher und der Behandlung aller ihnen am Herzen liegenden Themen offensichtlich zuwider läuft. Mutz (2006) belegt dies empirisch in einer Studie, die bezeichnenderweise den Untertitel trägt: „Deliberative versus Participatory Democracy". Ferree et al. (2002a) ziehen aus diesem Dilemma der Habermas'schen Konzeption die Schlussfolgerung, die Ideen der Inklusion und der Diskursivität zwei verschiedenen Modellen ‚guter' Öffentlichkeit zuzuordnen und zwischen „discursive" und „participatory theories" zu unterscheiden. Das ist analytisch sinnvoll, kann aber normativ nicht zufrieden stellen, denn die Ideen der Partizipation und der Diskursivität sind gleichermaßen wichtig, wenn Öffentlichkeit die oben genannten Funktionen erfüllen soll.

Partizipation kann nicht in der aktiven Teilnahme aller als Sprecher bestehen: „Simple equality does not work" (Wessler/Schultz 2007). Das Kriterium der allgemeinen Zugänglichkeit kann sich für den einzelnen Bürger primär nur auf die Teilnahme als Beobachter beziehen: „Active participation (‚speaking') is a minority affair in most settings, especially in mass communication" (Peters 2005: 87). Damit wird hier die prinzipielle Unbegrenztheit des Publikums konstitutives Merkmal von Öffentlichkeit (Habermas 1990 [1962]: 98) – bei einem wechselnden, aber jeweils begrenzten Sprecher-Ensemble. Habermas selbst geht auch nicht mehr von der unmittelbaren Diskussion aller Bürger aus, sondern betont eher die Idee der Zivilgesellschaft, die in der Öffentlichkeit zu Wort kommen soll im Gegensatz zu den Akteuren des politischen Zentrums (Habermas 1998 [1992]). Aus der Idee der „Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute" (Habermas 1990 [1962]: 86) wird die Sphäre der zivilgesellschaftlich organisierten Bürger, die ihre Stimmte erheben sollen (Habermas 1998 [1992]: 443-450). Damit ergibt sich aber die Frage der Repräsentation der Stimmen der Bür-

ger in der Öffentlichkeit. Wen sollen die Journalisten in welcher Form zu Wort kommen lassen? Ob hier das Kriterium von Proportionalität gelten soll (Gerhards 1997) oder inhaltliche Kriterien der Sprecheräußerungen als Auswahlkriterien wichtiger sind („competence and innovation", Wessler/Schultz 2007; Schultz 2006: 48-77), bleibt eine prekäre offene Frage.

In der Praxis wird sie nach den Selektionsroutinen der Medien entschieden, deren Kriterien sich aber nur zum Teil nach Proportionalität, Kompetenz und Innovation richten. Binnen- und Außenpluralität des Mediensystems können aber sicherstellen, dass eine Vielfalt an Sprechern zu Wort kommt.

Peters (1993) löst die Unvereinbarkeit zwischen der Diskussion aller Bürger und der Diskussion ihrer Repräsentanten im politischen System durch ein ‚Schleusenmodell' auf, nach dem die Routine-Kommunikation weitgehend von den Repräsentanten der verschiedenen politischen Ebenen getragen wird, während in besonderen Krisensituationen die Schleusen auch für die Sprecher der Zivilgesellschaft geöffnet werden. Auch Journalisten können Sprachrohrfunktion für bestimmte Gruppen übernehmen und unterschiedliche Äußerungschancen von Akteuren kompensieren.[34] Die Anliegen eines Großteils der Bevölkerung werden demnach nicht durch sie selbst, sondern durch Stellvertreter artikuliert.

Partizipationsmöglichkeiten eines kritischen Publikums, das über bestimmte Kanäle teilnehmen und Feedback geben kann (Leserbriefe, Einschaltquoten, Teilnahme an Diskussionssendungen, Interviews, Foren im Internet, ‚Blogs' usw.) sind aber dennoch demokratietheoretisch von großer Bedeutung. Auch muss die passive Teilnahme in jedem Fall möglich sein, denn sonst wäre die Öffentlichkeit nicht mehr öffentlich. Damit kann Öffentlichkeit indirekt zu einer Verbreiterung aktiver und passiver politischer Partizipation führen, auch wenn Gleichheitsversprechen und vollkommene Offenheit nicht einlösbar sind.

Die zweite Revision betrifft die *thematische Offenheit*. Hier ergibt sich im Prinzip die gleiche Problematik wie bei der Beteiligung aller als Sprecher: Die Verarbeitungskapazität des Systems Öffentlichkeit ist begrenzt. Es können nicht alle denkbaren Themen zur Sprache kommen. Es bedarf professioneller Kommunikatoren (Journalismus), die die Debatte moderieren und Themen selektieren und aufbereiten (Gerhards/Neidhardt 1991; Peters 1994). Damit sind auch hier die Ansprüche einzuschränken auf eine Offenheit für eine Pluralität an Themen und Meinungen, die das gesamte Spektrum gesellschaftlichen Diskussionsbedarfs abdecken. Thematische Offenheit ist deutlicher, als dies bei Habermas selbst passiert, von Offenheit für alle möglichen Sprecher abzugrenzen. Die Anliegen und Ideen bestimmter Akteure können von anderen, zum Beispiel den Journalisten selbst, artikuliert werden. Auf diese Weise kann das Kriterium

---

[34] Wessler (1999a: 232) hat auf das Mediendefizit in den normativen Konzeptionen von Öffentlichkeit reagiert und eine normative Theorie medialer Öffentlichkeit vorgeschlagen, in der konkrete Ansprüche an die Medien als Träger von Öffentlichkeit gestellt werden. Einer besteht in der oben erwähnten Kompensationsleistung. Ein anderer ist die Abwägung und Vermittlung verschiedener Positionen.

der Offenheit für Themen und Ideen besser aufrechterhalten werden, als das der aktiven Partizipation aller Bürger. Daher hält Peters (2002: 14) die Forderung aufrecht nach „openness or equal opportunity for topics, perspectives, interpretations, ideas and arguments". Und wer garantiert diesen Standard? „In free democratic discourse there seems to be no other way than to leave it to public discourse itself to criticize instances of exclusion of relevant issues and ideas" (Wessler/Schultz 2007: o.S.).

Die dritte Revision betrifft die *Diskursivität*. Eine Habermas'sche Verständigungsorientierung von Sprechern kann im medienvermittelten Diskurs nicht unterstellt werden. Das Modell einer Diskussion zur Lösung eines Problems, bei der beide Gesprächspartner bereit sind, sich vom besseren Argument überzeugen zu lassen, wird der Situation medienvermittelter Debatten nicht gerecht. Denn *die Sprecher des medialen Diskurses diskutieren nicht miteinander*, um gemeinsam eine Lösung von Problemen zu erarbeiten. Sie vertreten strategisch bestimmte Interessen und das jenseits der Frage, ob sie Sprecher einer NGO oder einer Partei sind. Der öffentliche Austausch von Argumenten findet primär zur Überzeugung des Publikums statt (van den Daele/Neidhardt 1996). Mediendebatten haben nicht die Struktur eines Dialogs, sondern eines Trialogs: „Es handelt sich um einen Fall dezentrierter Kommunikation, deren Sprecher füreinander nicht die Adressaten ihrer Beiträge sind. Sie kommunizieren gewissermaßen ‚zum Fenster hinaus'" (van den Daele/Neidhardt 1996: 19). Folglich ist es wenig wahrscheinlich, dass sich die Sprecher ‚verständigungsorientiert' entgegentreten. Sie werden ganz im Gegenteil strategisch argumentieren, um das Publikum von ihrer Meinung zu überzeugen. Damit muss auch das Kriterium Diskursivität abgerüstet werden. Bei Peters (2005: 87) wird Diskursivität folglich verstanden als „occurring, whenever a debate takes place in which statements and judgements are backed by justification, argumentative or evidentiary support". Empirisch operationalisiert wurde Diskursivität als Äußerungen, die (1) Argumente vorbringen, (2) Gegenargumente integrieren und (3) mögliche andere Wertorientierungen anderer Sprecher berücksichtigen (Gerhards et al. 1998: 36). Diskursivität bezieht sich also nicht mehr auf die ‚verständigungsorientierte' Haltung der Sprechenden, sondern vor allem auf die Tatsache, dass es sich um eine Auseinandersetzung mit Argumenten handelt – jenseits der Frage, welche Intentionen strategischer Art dahinter stecken mögen. Damit kann diskursive Auseinandersetzung immer noch Lernprozesse bei Sprechern und Publikum in Gang setzen: Haben Positionen Bestand im Lichte der Gegenargumente, können sie das Publikum überzeugen? Rufen Sie Reaktionen hervor, die den Sprecher veranlassen, seine Position anders zu vertreten oder die Position zu modifizieren, weil sie nicht mehrheitsfähig sein wird? So lernt einerseits das Publikum, andererseits aber auch der Sprecher in der öffentlichen Debatte – selbst wenn dieses Lernen uneingestanden bleiben mag.

Normativ stellt sich darüber hinaus die Frage, ob man das Kriterium der Diskursivität in einer liberalen Theorie von repräsentativer Demokratie überhaupt braucht. Gerhards (1998: 30) nimmt an, dass liberale Theoretiker ganz auf Diskursivität als Kriterium verzichten könnten. Ein Minimum an wechselseitigem Respekt im Gespräch („civility", Feree et al. 2002a: 294) würde demnach genügen. Ansonsten gelte

„anything goes". Dem ist nur insofern zu folgen, dass nicht alles, was im öffentlichen Gespräch gesagt wird, diskursiv sein muss. Zum Zwecke des Agenda-buildings und um Aufmerksamkeit zu wecken, mögen gerade auch nicht-diskursive Ausdrucksformen besser geeignet sein (Wessler/Schultz 2007). Die Bürger – selbst wenn sich ihre sonstige politische Partizipation auf den Wahlakt beschränkt – müssen aber nicht nur die unterschiedlichen politischen Positionen präsentiert bekommen, sondern auch deren Begründung. Sie müssten erfahren, warum aus Sicht bestimmter Sprecher eine bestimmte Politik besser als eine andere ist. Nur wenn sich Sprecher auch aufeinander beziehen und sagen, warum Argumente gültig oder nicht adäquat sind, kann man erwarten, dass sich beim Publikum tatsächlich so etwas wie ein ‚enlightened understanding' der politischen Situation herausbilden kann. Gerade Vordenker des Liberalismus und der repräsentativen Demokratie wie John Stuart Mill (1991 [1859]: 61) haben darum die Bedeutung der „morality of public discussion" hervorgehoben, die gerade darin besteht, sachlich auf die Argumente des Gegners einzugehen. So erweisen sich auch liberale Theoretiker als anspruchsvoll, was den Modus der Auseinandersetzung angeht, und umgekehrt haben Vertreter des diskursiven Modells Vorschläge geliefert, wie Habermas' normative Ansprüche sinnvoll auf die Bedingungen moderner Massenkommunikation anzupassen sind. Dadurch lässt sich die Trennung in diskursive und liberale Modelle aber nur noch schwer aufrechterhalten (siehe ausführlicher in Schultz 2006: 23-89).

Damit kommen wir zu einem normativen Modell von Öffentlichkeit, das folgende fünf Merkmale erfüllen sollte: (1) offener Zugang für alle Bürger zu den Publikumsrängen und (2) Feedbackmöglichkeiten, (3) plurale und je nach Thema wechselnde Präsenz eines breiten Sprecherspektrums. (4) thematische Offenheit: Gesellschaftlich relevante Themen und Ideen werden im öffentlichen Diskurs identifiziert und behandelt. (5) Diskursivität der Auseinandersetzung: Nicht nur Meinungen, sondern auch ihre Begründungen müssen publik werden.

Sind diese Kriterien erfüllt, dann kann Öffentlichkeit Funktionen erfüllen, die den ‚Input', ‚Throughput' und ‚Output' von Kommunikation betreffen (Gerhards/Neidhardt 1991: 42ff; Neidhardt 1994: 8f; basierend auf der Terminologie von Etzioni (1969: 157). Tabelle 2 sortiert die Funktionen von Öffentlichkeit entlang dieses Dreischritts, wobei die Funktionen im Hinblick auf ‚Input' und ‚Throughput' gleichzeitig die Voraussetzungen für einen entsprechenden ‚Output' bilden.

(1) *Input*. Wenn öffentliche Debatten dem Kriterium der Offenheit für Themen und Sprecher genügen, dann spiegelt sich in ihnen die Vielfalt gesellschaftlicher Themen. Der politische Prozess und seine Akteure werden beobachtbar. Die Menge verfügbarer Information zur öffentlichen Debatte von politischen Entscheidungen ist ein Kriterium für „good democratic systems" (Dahl 1989: 112). *Transparenz* ist eng verknüpft mit der Idee einer repräsentativen Demokratie: im Medium der Öffentlichkeit präsentiert sich die Politik der Gesellschaft, die sie vertritt und umgekehrt. Bloße Information kann aber kein aufgeklärtes Verständnis der Bürger von Politik ermöglichen, das auch aus der Perspektive repräsentativer Demokratie notwendig ist.

(2) *Throughput*. Es sollten nicht nur viele Sprecher mit ihren Themen und Meinungen zu Wort kommen. Zentral für ein Verständnis von Politik wäre auch, die Gründe und Argumente zu erfahren, die für und gegen bestimmte politische Positionen sprechen. Eine diskursive Debatte leistet das, was von Neidhardt (1994) als *Validierungsfunktion* bezeichnet wurde und was auf die Medien bezogen auch als Kritik- und Kontrollfunktion bezeichnet wurde (Ronneberger 1964). Das damit verbundene politische Leitbild ist das einer deliberativen Demokratie: Der Entscheidungsfindung soll ein möglichst rationaler Austausch von Argumenten vorausgehen. Transparenz der politischen Verhältnisse ist natürlich eine Voraussetzung dafür.

(3) *Output*. Wenn es um das Ergebnis öffentlicher Diskussionsprozesse geht, sind sich verschiedene Theoretiker von Öffentlichkeit in Nomenklatur und Substanz nicht einig. Als Produkt dieses Prozesses wird bei Habermas eine aufgeklärte öffentliche Meinung erwartet, an der sich dann Bürger und Politik orientieren können. *Orientierung* wird von Neidhardt (1994) als dritte Funktion von Öffentlichkeit genannt. Damit verwandt ist auch „politische Sozialisation" und die „Erziehungsfunktion", die Ronneberger (1964) als weitere Funktionen der Medien identifiziert. Die öffentliche Debatte lenke den Blick vom Persönlichen zum Allgemeinen und fördere die „Heranbildung und Aktivierung von Staatsbürgern, die sich am politischen Prozess beteiligen" (Ronneberger 1964: 297). Empirisch wird *eine* öffentliche Meinung selten das Ergebnis von transparenter, diskursiver Debatte sein: „A lively discursive public sphere would, first, appear to multiply questions and uncertainties and increase dissidence" (Peters et al. 2005: 155). Statt einer gemeinsam erreichten Übereinkunft über Streitfragen mag gerade die öffentlich ausgetragene Meinungsverschiedenheit das sein, was die Debattenteilnehmer und Zuhörer am Ende teilen. Sie eint ‚nur' der Dissens, die ohne Gewalt ausgetragene Auseinandersetzung, die so zum Ausgangspunkt gesellschaftlicher *Integration* werden kann: „Gesellschaftlicher Zusammenhalt wird [...] weniger durch Vereinheitlichung erzeugt als durch Konflikt" (Wessler 2002).[35] Auch wenn also Einigkeit nicht das Ergebnis von medialen Debatten sein wird, so kann doch langfristig auf graduelle *Lernprozesse* gehofft werden (Peters 2005: 104). Öffentlicher Diskurs bleibt auch in einer gemäßigten Version normativer Theorie „the primary medium for the development of public knowledge, values, interpretations and self-understandings for change and innovation, as well as reproduction or transmission over time in the inventory of ideas and arguments that are available in a given public sphere" (Peters

[35] Nicht diskutiert werden hier ‚Integrationseffekte' von Öffentlichkeit, die für eine Demokratie dysfunktional sind: So nimmt Noelle-Neumann (1980) in ihrer Theorie der Schweigespirale an, dass der Zustand des Beobachtetwerdens auf das Individuum einen Konformitätsdruck ausübt, der dazu führt, dass öffentlich primär solche Meinungen geäußert werden, mit denen man glaubt, sich nicht sozial zu isolieren. Diese sich selbst erfüllende Hypothese des Individuums über das öffentliche Meinungsklima führt zu Teufelskreisen der Nicht-Kommunikation bestimmter Meinungen („Schweigespiralen"). Aus systemtheoretischer Perspektive geht Hellmann geht davon aus, dass Öffentlichkeit negativ integriert: Sie grenzt die Freiheitsgrade der gesellschaftlichen Subsysteme ein, sich nach der eigenen Logik ohne Rücksicht auf die Gesamtheit weiter zu entwickeln (Hellmann 1997).

2005: 88). So erhofft sich die normative Theorie von kontinuierlicher öffentlicher Diskussion eine „geräuschlose Evolution" der Gesellschaft (van den Daele/Neidhardt 1996: 27).

Tabelle 2: Normative Erwartungen an Öffentlichkeit

<table>
<tr><th></th><th>Input</th><th>Throughput</th><th>Output</th></tr>
<tr><td>Funktionen von Öffentlichkeit</td><td>Transparenz</td><td>Validierung/Kritik</td><td rowspan="5">I. Orientierung (für Bürger und Politik)
II. Integration (durch Einigung oder geteilte Meinungsverschiedenheiten)
III. Soziale Lernprozesse</td></tr>
<tr><td>Demokratie-theoretische Leitideen</td><td>Repräsentation/Partizipation</td><td>Deliberation</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Kriterien ‚guter' öffentlicher Kommunikation</td><td>1. Offener Zugang zur Publikumstribüne</td><td rowspan="4">5. Diskursivität: Meinungsaustausch durch Argumente</td></tr>
<tr><td>2. Feedback-Kanäle</td></tr>
<tr><td>3. Pluralität von Themen/Ideen</td></tr>
<tr><td>4. Pluralität von Sprechern</td></tr>
</table>

1.3 Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen

Um später den Begriff Informationspolitik als Bindeglied zwischen Politik und Öffentlichkeit entwickeln zu können (Kapitel III, 2), wird nun das Verhältnis von Öffentlichkeit und Politik grundsätzlich und im Hinblick auf seine zeitliche Entwicklung noch genauer analysiert. Bisher wurde argumentiert: Die öffentliche Debatte beobachtet, kritisiert und legitimiert Politik. Politik ist in einer Demokratie von öffentlicher Zustimmung abhängig und wird damit auch öffentlich begründungspflichtig (Sarcinelli 2005: 77). Damit ist aber kein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis der Politik von Öffentlichkeit beschrieben.

Entscheidungs- und Darstellungspolitik können gerade auch durch verstärkte Kommunikationsmaßnahmen auseinanderlaufen (Sarcinelli 2003: 46): Im abgeschotteten Arkanbereich mögen Prozesse ablaufen, die mit der öffentlichen Darstellung nichts zu tun haben. Über Inszenierungen könnten die Regierenden die Öffentlichkeit manipulieren und den demokratischen Prozess aushöhlen. Sichtbar würde Politik dann nur als symbolische Politik (Edelman 1964; Sarcinelli 1987).[36]

[36] Ronneberger beklagte schon 1964 den Rückzug der Politik aus der Öffentlichkeit: „Den Zeitungslesern, Rundfunkhörer und Fernsehzuschauern werden politische Vorgänge als Unterhaltung geboten." Die Wahrheit entziehe sich der öffentlichen Diskussion. Am Ende begännen die politischen Akteure selbst, „sich mit den von ihnen und für sie geschaffenen ‚images' zu identifizieren, sozusagen diejenigen zu werden, die sie unter dem Einfluss der Public Relations-Kampagnen und der publicity angeblich sind" (Ronneberger 1964: 292).

Während man also die Politik als Manipulator von Öffentlichkeit sehen kann, so gibt es auch die umgekehrte Annahme, dass die Öffentlichkeit in Gestalt der Medien die Führungsfunktion übernimmt. Die Gesellschaft wird zur Mediengesellschaft (Saxer 1998; Imhof et al. 2004): Gesellschaftliche Akteure können ihre Anliegen nur durchsetzen, wenn sie Präsenz in den Medien erreichen. Demokratie wird nicht nur zur Mediendemokratie, sondern zur „Mediokratie" (Meyer 2001), in der Entscheidungen nur mehr möglich sind, wenn sie medial gut darstellbar sind:

> „Während in der pluralistischen Parteiendemokratie […] Medien die Politik beobachten sollten, damit sich die Staatsbürger eine vernünftige Meinung von ihr bilden können, beobachten in der Mediendemokratie die politischen Akteure das Mediensystem, um von ihm zu lernen, was sie und wie sie sich präsentieren müssen, um auf der Medienbühne einen sicheren Platz zu gewinnen" (Meyer 2002: 7).

Es ergibt sich also eine *wechselseitige Abhängigkeit und Symbiose von Politik und politischer Öffentlichkeit* (Saxer 1998: 64). Das Verhältnis von Medien und Politik ist dabei als ein *Fließgleichgewicht* vorstellbar, in dem Politik und Medien um das Primat politischen und öffentlichen Agenda-Settings ringen. Dabei bilden Öffentlichkeit und Politik jeweils ‚constraints', die die Akteure des anderen Systems unter Druck setzen.[37]

Bisweilen wird aber die Macht der Medien überschätzt. Denn es ist mit Habermas zu der Beziehung zwischen Politik und Öffentlichkeit festzuhalten: „Diskurse herrschen nicht. Sie erzeugen kommunikative Macht, die die administrative nicht ersetzen, sondern nur beeinflussen kann. Dieser Einfluss beschränkt sich auf die Beschaffung und den Entzug von Legitimation" (Habermas 1990 [1962]: 44). Letztlich verbleibt die Entscheidungsmacht im politischen System.

Öffentlichkeit kann nicht von oben konstruiert werden, wenn sie ihren normativen Sinn behalten soll. In Diktaturen mag es zum Beispiel Medien geben, aber damit noch keine kritische, meinungsbildende, transparenzschaffende Öffentlichkeit. Öffentlichkeit kann manipuliert, aber nicht beliebig hergestellt werden:

> „Bevor sie von strategisch handelnden Akteuren eingenommen wird, muss sich die Öffentlichkeit, zusammen mit ihrem Publikum als eigenständige Struktur herausgebildet haben und sich aus sich selbst reproduzieren" (Habermas 1998 [1992]: 441).

Das Gleichgewicht zwischen freier Debatte über Politik und obrigkeitlicher Intervention in dieser Debatte bleibt damit fragil und das Verhältnis zwischen Politik und Öffentlichkeit im ständigen Wandel. Drei Entwicklungen sind folgenreich für die Art, wie Politik und Öffentlichkeit interagieren.

(1) *Bedeutungsgewinn und Entwicklung des Mediensystems.* Eine Reihe von Autoren nehmen an, dass die Medien an Autonomie und Macht gewonnen haben (z.B. Ben-

---

[37] Pfetsch (1998: 242f) nennt beispielsweise die Expansion der Medienangebote, Kommerzialisierung, Beschleunigung, neue Technologien als mediale ‚constraints' der Regierungskommunikation.

nett/Entman 2001: 9). Dies ist nicht unbedingt primär auf Kosten der Zivilgesellschaft und der Bürger gegangen, sondern eher auf Kosten des politischen Systems, so die Annahme von Meyer (2001). Journalisten fordern machtvoll Transparenz, öffentliche Rechtfertigung und Responsivität ein. Politik gerät zunehmend unter „Kommunikationsdruck" (Sarcinelli 2003: 40). Die ‚Finalität' dieser Entwicklungen ist weiterhin offen.

(2) *Eine kommunikativ anspruchsvollere Bürgerschaft.* Die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und Öffentlichkeit ist nicht zuletzt von den Bürgern selbst abhängig. Im Gefolge des Aufkommens der ‚neuen sozialen Bewegungen' und intensiviertem zivilgesellschaftlichen Engagement (Lauth/Merkel 1998; Geißel 2006) ist die Obrigkeit mit gestiegenen Partizipationsforderungen der Bürger konfrontiert. Die Menschen treten staatlichen Institutionen nicht mehr als Untertanen, sondern als Anspruchsberechtigte gegenüber:

> „[...] die Bürger verhalten sich souveräner: Sie akzeptieren weniger denn je den hoheitlich agierenden Staat [...]. Sie wollen Argumente hören, Begründungen erhalten und alles nachlesen können" (Jarren 2004: 25; vgl. auch Czerwick 1997: 975).

(3) *Transformationen des Staats.* Schließlich spielt der allgemeine Wandel von Staatlichkeit selbst eine Rolle. Allgemein wird eine „Zerfaserung von Nationalstaatlichkeit" (vgl. die Beiträge in Leibfried/Zürn 2006) in Richtung offener Mehrebenen-Governance angenommen. Hier wird nun angenommen: Je stärker Politik und ihre Umsetzung auf einem Netzwerk von verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf verschiedenen Ebenen beruht, umso stärker wird sie auch zu öffentlicher (im Gegensatz zu geheimer) Politik und Verwaltung werden (vgl. Kapitel II, 1.2 zum Fall EU). Dabei hat die Komplexität von Politik zugenommen, während das Steuerungspotenzial staatlicher Politik abgenommen hat (Jarren 2004: 3). Beides führt zur Notwendigkeit einer intensivierten Kommunikation des Staates gegenüber seinen neuen Governance-Mitspielern und den Bürgern.[38]

Die Veränderungen aufseiten des Staates, der Medien und der Bürger führen früher oder später zu einem Wandel der Kommunikationsaktivitäten öffentlicher Institutionen, so die Annahme dieses Buches: Zu erwarten ist ein *Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen.* Dieser bisher nur hypothetisch angenommene Strukturwandel lässt sich empirisch belegen. Die Entwicklung zeichnet sich erstens durch eine intensivierte und professionalisierte Kommunikation aus, zweitens durch die Formulierung von Regeln zum Zugang der Bürger zu Informationen und Dokumenten und drittens durch eine zumindest offiziell proklamierte Hinwendung zu einem Dialog mit den Bürgern.

---

[38] Je schwächer die zentrale Steuerungsgewalt des Staates, desto größer ist die Notwendigkeit der Kommunikation, wie das Beispiel USA zeigt: „The limited authority of American governments, both colonial and national, created an early reliance on the communication campaign as an instrument of social change" (Paisley 2001: 10).

(1) Die *Intensivierung und Professionalisierung der Kommunikation öffentlicher Institutionen* manifestiert sich im stark an Medienwirkung orientierten Regierungsstil der Politikergeneration Clinton-Blair-Schröder, die in ihrer Regierungskommunikation auch zunehmend auf professionellem Beistand von Seiten der PR-Industrie und diverse ‚spindoctors' oder „Politikvermittlungsexperten" (Tenscher 2003) gesetzt haben.[39] Die Arbeit von Informationsstellen der Regierungen hat sich modernisiert, wie sich zumindest am deutschen Bundespresseamt zeigen lässt (Morcinek 2006: 43ff). Auch die Lehre öffentlicher Verwaltung begreift Kommunikation mittlerweile als „administrative Bringschuld" der Verwalter (Czerwick 1997: 983) und propagiert das Leitbild einer „kommunikativen Verwaltung" (Hill 1994: 57). In Frankreich hat sich unter Praktikern das Selbstbild einer „communication publique" durchgesetzt, die den Gedanken des „service public" auf politische Information ausdehnt: Öffentliche Institutionen bieten den Bürgern Informationen im Dienste des Allgemeinwohls an (Maarek 2003: 164ff). Der Staat mit seinem durch das Staats- und Amtsgeheimnis geschützten Arkanbereich wird zum kommunizierenden oder „argumentierenden Staat" (van den Daele/Neidhardt 1996: 36). Der Staat wird zum „l'Etat Communiquant" – so der Titel eines Buches von Ollivier-Yaniv (2000).

> „[…] wir haben es mit einem Wandel des Staates und der Staatstätigkeit zu tun: Aus dem sich mit Geheimnissen umgebenden vormaligen Obrigkeits- beziehungsweise Vorsorgestaat wird mehr und mehr ein vielfältig intervenierender und kommunikativ agierender Steuerungs- oder Verhandlungsstaat" (Jarren 2005: o.S.).

Der Wandel vollzieht sich als schleichender Prozess über Jahrzehnte. Ein Indikator ist zum Beispiel die Einrichtung oder Verstärkung einer Pressestelle. Böckelmann (1991: 38) zählte bereits Anfang der 90er Jahre in drei Vierteln der von ihm untersuchten öffentlichen Organisationen eine eigene separate Pressestelle. In Frankreich war der Staat ebenfalls Anfang der 90er Jahre gemessen am Budget die „permière puissance publicitaire de France" (Ollivier-Yaniv 2000: 10 mit Verweis auf Brochand/Lendrevie 1992). Maarek (2003: 157) konstatiert ganz allgemein: „In the last two decades, the communication flow emanating from local and national government bodies has arisen considerably in most of the Western countries".

(2) Als zweite Entwicklung lässt sich eine zunehmende *Kodifizierung von Informationsrechten* in Informationsfreiheitsgesetzen feststellen. Während die Webseite *‚freedominfo.org'* 2004 57 Staaten mit einem Recht der Bürger auf Zugang zu Regierungsinformationen zählte (zit. n. Redelfs 2005: 214), so finden sich im entsprechenden Jahresbericht für 2006 inzwischen 68 Staaten (Banisar 2006). Zu den Nachzüglern unter den

---

[39] Hier ist anzumerken, dass sich Politiker schon immer intensiv um ihre Außenwirkung sorgten und ihre Auftritte sorgsam inszenierten. Das explizite Regieren Gerhard Schröders mit „Bild, BamS und Glotze", die Fixierung auf Massenmedien also, erscheint aber doch ein neuer Wesenszug, der eine neue Qualität der öffentlichen Imagepflege und Kommunikation hervorbringt (vgl. die Beiträge in Köhler/Schuster 2006a).

europäischen Demokratien, die ein Informationfreiheitsgesetz einführen, sind Deutschland und die Schweiz zu zählen, deren Gesetze erst im Januar und Juli 2006 in Kraft getreten sind.[40]

(3) Schließlich ist eine zumindest *öffentlich proklamierte Hinwendung zu den Leitbildern Transparenz und Dialog* festzustellen: „Politik inszeniert sich als medienöffentlicher Dialog zwischen der Politikprominenz und dem Publikum" (Sarcinelli 2003: 46). Nun ist es eine offene Frage, ob die intensivierte Kommunikation öffentlicher Institutionen auch tatsächlich zu Transparenz und Dialog führt oder ob es bei der bloßen Inszenierung von Dialog bleibt. Hill (2004: 5) behauptet einen Wandel von Zustimmungs- und Akzeptanzmanagement hin zu kommunikativer Politikentwicklung:

> „An die Stelle einer ‚Kommunikation von oben' bzw. ‚Politiker-Politik' treten Konsultations- und Feedbackmechanismen sowie wechselseitige Dialoge. Kommunikative Maßnahmen in diesem Sinne dienen eher dem Beziehungsaufbau und dem Management von Interdependenzen. Die Rolle des Staates beinhaltet dabei vielfach die Organisation bzw. Moderation gesellschaftlicher Kommunikation und die Pflege bzw. das Management von Netzwerken."

Es ist aber auch denkbar, dass institutionelle Informationspolitik in der Praxis die Tradition von Arkanpolitik und Propaganda fortschreibt, also eine Mischung aus Geheimhaltungsversuchen und bewusster Manipulation der Öffentlichkeit.

Zur Analyse dieser Frage wird im Kapitel III, 2 ein Modell von Informationspolitik entwickelt, das den ‚Möglichkeitsraum' einer solchen Politik zwischen Dialog und Propaganda abdeckt und für die Forschung greifbarer macht. Denn es gibt zwar die oben zitierten Thesen, die plausibel belegbar sind. Sie widersprechen sich aber teilweise und harren noch einer systematischen empirischen Operationalisierung und Überprüfung.

Hier wird nun die Informationsarbeit der EU untersucht. Daher wird ein weiterer Aspekt des Wandels von Staatlichkeit und Öffentlichkeit revelant. Die Internationalisierung und Supranationalisierung hoheitlicher Aufgaben setzen auch Demokratie und *Öffentlichkeit unter Transnationalisierungsdruck*. Als Reaktion auf Forderungen nach Demokratisierung, Responsivität und Transparenz entwickeln auch internationale und supranationale Institutionen eine Informationspolitik. Im Falle der EU ist das explizite Ziel der Informationspolitik der Kommission die Förderung einer europäischen Öffentlichkeit. Bevor diskutiert werden kann, was Informationspolitik zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit beiträgt, ist zu klären, was mit einer europäischen Öffentlichkeit gemeint ist.

---

40 Zum deutschen Recht auf Dokumente vgl. Redelfs 2005. Der Text des deutschen Informationsfreiheitsgesetztes ist abrufbar unter URL: http://bundesrecht.juris.de/ifg/ und für die Schweiz unter URL:http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/gesetzgebung/oeffentlichkeitsprinzip.html. Stand: 10.5.2006.

1.4 Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa

Habermas (2001: 7) hat in einem vielbeachteten Essay gefordert, eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen, um das Projekt Europa „aus der blassen Abstraktion von Verwaltungsmaßnahmen und Expertengesprächen" herauszulösen und zu politisieren. Die Entwicklung einer solchen transnationalen Öffentlichkeit wurde von einigen als Utopie oder „Fata Morgana" (Kopper 1997: 9) betrachtet, und die Erforschung dieses Gegenstands bedurfte noch in den 90er Jahren der Rechtfertigung: „Wissenschaft sollte das Recht haben, auf Gegenstände der Betrachtung zu zielen, die erst einen vorläufigen, einen sehr fernen, einen eher hoffnungsvollen Schimmer der Realität verheißen" (Kopper 1997: 10).

Der Grund liegt darin, dass die europäische Öffentlichkeit zunächst nach einem idealisierten Bild nationaler Öffentlichkeit modelliert wurde, nach der der Dreiklang Staatsgewalt, Staatsgebiet, Staatsvolk[41] durch eine nationale Öffentlichkeit ergänzt wird, die eine Debatte über die national relevanten Themen führt. Wenn man bedenkt, dass nach Deutsch (1966 [1953]) das zentrale Merkmal einer Nation gerade die Fähigkeit der Bürger ist, miteinander effektiver und intensiver zu kommunizieren als mit der Außenwelt,[42] dann wird klar, warum Kunelius/Sparks (2001: 11) eine transnationale Öffentlichkeit zunächst einmal als „contradiction in terms" bezeichnet haben.

So kommt es, dass Mitte der 90er Jahre zunächst die *Unmöglichkeitshypothese* dominierte. Grimm (1995) und Kielmannsegg (1996) konstatierten, dass der EU der Demos und den EU-Bürgern die geteilte Identität, gemeinsame Medienangebote und eine gemeinsame Sprache fehlten, um eine europäische Öffentlichkeit zu konstituieren, was letztlich eine strukturelle Grenze für die Demokratisierbarkeit der EU darstelle. In Kapitel II, 1.3 wurde diese Problematik schon aufgeworfen, allerdings mit der Schlussfolgerung, dass es sich hier um eine strukturell geschwächte, nicht aber um eine nicht vorhandene Öffentlichkeit handelt. Dies sei noch einmal an der viel zitierten Feststellung von Kielmannsegg (1996: 55) verdeutlicht, dass „Europa, auch das engere Westeuropa, [...] keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft" sei. Dem ist mit Kleinsteuber (2004: 31) entgegenzuhalten:

> „Intensive und sich verdichtende öffentliche Kommunikation zählt zu den großen Errungenschaften des Kontinents und trug wesentlich dazu bei, dass ein Bewusstsein von einem – wie auch immer verstandenen – Europa wuchs. [...] Europa war, historisch gesehen, Jahrhunderte lang ein distinkter Kommunikationsraum, in dem staatliche Apparate (Diplomatie, Postdienste),

---

41 Georg Jellinek ([1895]1960) formulierte die ‚Drei-Elemente-Lehre', nach der die Voraussetzung für die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates die Kongruenz von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt sei.

42 „[…] to communicate more effectively, and over a wide range of subjects with members of one large group than with outsiders" (Deutsch 1966 [1953]: 97).

> vor allem aber Privatleute die Sprachbarrieren in großem Stil zu überwinden wussten" (Kleinsteuber 2004: 35; siehe auch schon Kleinsteuber/Rossmann 1994; Requate/Wessel 2002).

Die Europäer bilden durchaus eine *Kommunikationsgemeinschaft* und auch eine Erinnerungsgemeinschaft mit ihrer gemeinsamen Geschichte, die im Zweiten Weltkrieg zu einem Tiefpunkt kam, der gleichwohl gemeinsamer Referenzpunkt von Debatten werden kann. Wessler et al. (2008) belegen an den Debatten über militärische Interventionen des Westens in Irak, Kosovo und Bosnien empirisch, wie Bezüge zum Zweiten Weltkrieg einen gemeinsamen Bezugspunkt der Debatten in verschiedenen europäischen Staaten bilden. Es ist offensichtlich, dass die Europäer auch eine Erfahrungsgemeinschaft bilden, zum Beispiel durch Begegnungen und Aufenthalte im europäischen Ausland.

Neben diesen empirischen Zweifeln ergeben sich aber auch theoretisch Kritikpunkte an der Unmöglichkeitshypothese. Auf hermeneutischer Basis hat sich Kantner differenziert mit den Skeptikern gegenüber der Transnationalisierung des Öffentlichkeitskonzeptes auseinandergesetzt und kommt am Ende zur *Möglichkeitshypothese*, dass „europäisierte nationale Medienöffentlichkeiten trotz medialer Segmentierung, trotz Sprachenvielfalt und auch ohne starke europäische Identität durchaus europäische öffentliche Meinungsbildungsprozesse tragen können" (Kantner 2003: 214; vgl. ausführlich Kantner 2004). Durch hermeneutische Annäherung könnten sich Angehörige verschiedener ‚Wir-Gemeinschaften' durchaus verständigen. Die Medien leisten dabei die praktische Übersetzungsarbeit:

> „Bürger, die sich über europäische Themen in ihrer eigenen Muttersprache und über die Medien, die sie ohnehin nutzen, informieren, nehmen an öffentlicher europäischer politischer Kommunikation in einem komplexen System von Teilöffentlichkeiten nationaler, regionaler, aber auch themen- und interessenspezifischer Provenienz teil" (Kantner 2003: 222f).

Damit ist europäische Öffentlichkeit also möglich, hat aber eine komplexe Konstitution, wie nationale Öffentlichkeiten bei näherer Betrachtung im Übrigen auch. Öffentlichkeit wurde oben als ein allgemein zugänglicher Kommunikationsraum modelliert, der aus vielfach vernetzten Kommunikationsarenen besteht, thematisch offen ist und über Massenmedien integriert wird (Kapitel III, 1.1). Die europäische Öffentlichkeit ist dieser Logik folgend nicht als eine große Arena, sondern als feingesponnenes Netzwerk zu denken (Schlesinger 1999: 276). Europäische Öffentlichkeit ist demzufolge als ein europäischer Kommunikationsraum (Kleinsteuber/Rossmann 1994) zu verstehen. Europäische Öffentlichkeit ist als *Netzwerk der Netzwerke* strukturiert. Sie besteht aus offenen, vielfältig verknüpften subnationalen, nationalen und supranationalen Kommunikationsforen.

Supranationale Foren in Form von pan-europäsichen Massenmedien haben kaum Breitenwirkung (siehe Kapitel II, 1.3). Nun werden Diskussionszirkel von Experten oder Lobbyisten in Brüssel manchmal als supranationale (Teil-)Öffentlichkeiten bezeichnet. Das wären sie aber nur dann, wenn solche Zirkel offen zugänglich wären für Publikum. Dies könnte auch indirekt über Medienberichterstattung gewährleistet wer-

den. Tatsächlich ist diese Verknüpfung aber nicht unbedingt gegeben, sodass es sich bei den geschlossenen Zirkeln der Interessensvertreter und Experten in Brüssel gerade um *supra-nationale ‚Nicht-Öffentlichkeiten'* handelt. Damit ist die europäische Öffentlichkeit empirisch nicht als irgendeine supranationale pan-europäische Öffentlichkeit jenseits nationaler Öffentlichkeiten zu begreifen, sondern als *Transformation nationaler Öffentlichkeiten*. Dieser Transformationsprozess wird als Europäisierung bezeichnet. Der Begriff aus der EU-Forschung meint einen Prozess, in dem nationale Akteure ihr Handeln zunehmend an einem europäischen Bezugsrahmen orientieren.[43] Europäische Öffentlichkeit ist als Europäisierungsprozess nationaler Öffentlichkeiten zu erforschen (Gerhards 1993), der sich als Re-Orientierung der Akteure nationaler Öffentlichkeit (Sprecher, Medien, Publikum) an einem europäischen Kommunikationsrahmen vollzieht.

Europäisierung ist dabei vertikal als *steigende Aufmerksamkeit für EU-Politik* und Präsenz von Sprechern aus Brüssel in den nationalen Debatten und horizontal als intensivierte Aufmerksamkeit für Themen und Sprecher aus dem europäischen Ausland zu verstehen (Koopmans/Erbe 2004). Durch Europäisierung werden nationalen Öffentlichkeiten auf diese Weise durchlässig für grenzüberschreitende Debatten (Habermas 2001: 120). Diese Konzeption von Europäischer Öffentlichkeit legt den Fokus auf den Grad *transnationaler Vernetzung* von Debatten. Explizite Verknüpfungen wie das Zitieren von Sprechern aus dem Ausland werden als zentraler Indikator gesehen (z.B. Eriksen 2004: 14; Peters et al. 2005; Risse 2003; van de Steeg 2003; Erbe 2006).[44] Letztlich hat sich die Vorstellung von Europäisierung als multidimensionaler Prozess durchgesetzt, der die verschiedenen genannten Indikatoren umfasst: pan-europäische Kommunikationsforen, vertikale und horizontale Vernetzung von Debatten und als Ergebnis dieser auch eine Konvergenz nationaler Debatten sowie die Entwicklung einer europäischen Publikumsidentität. Damit ist nicht gemeint, dass die Bürger die EU gut finden oder sich intensiv mit ihr identifizieren müssen, sondern, dass sie akzeptieren, dass politische Probleme in einem gemeinsamen europäischen Rahmen zu diskutieren sind.

Empirisch hat sich dieser Prozess nur zum Teil nachweisen lassen: Zwar spielt die EU eine kontinuierlich wichtiger werdende Rolle in nationalen Debatten (Hodess 1998; Gerhards 2000a; Peters et al. 2005; EUROPUB 2005; Brüggemann et al. 2006). Es gibt also einen Prozess vertikaler Europäisierung. Der Level an erreichter Europäisierung ist besonders hoch bei den dafür prädestinierten Themen, die in den Kompetenzbereich der EU fallen (Pfetsch/Koopmans 2006) oder gerade den Kernbereich

---

43 „Europeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making" (Ladrech 1994: 69).

44 Mit der Parallelität von nationalen Debatten, einem von Eder/Kantner (2000: 81: „gleiche Themen zu gleicher Zeit und gleichen Relevanzgesichtspunkten") vorgeschlagenen Indikator, hat sich die Forschung nicht zufrieden gegeben.

traditionell nationalstaatlicher Aufgaben tangieren (Sifft et al. 2007). Auch gibt es bei europäischen Schlüsselereignissen wie den Regierungskonferenzen und Skandalen wie BSE oder Korruptionsaffären eine gewisse länderübergreifende Synchronität bei der Thematisierung solcher Ereignisse (Grundmann 1999: 137; Sievert 1998: 68; Risse 2002: 15; Kantner 2002: 11; de Vreese 2003b). In der Qualitätspresse nimmt die EU zumindest als rhetorischer Referenzpunkt schon eine gewisse Prominenz ein (Trenz 2004; 2006), weniger aber in der Rundfunkberichterstattung: Gerade hier kommen Vertreter der EU-Institutionen kaum zu Wort im Vergleich zum Sprecherensemble nationaler Politik (Media Tenor 2004; Kevin 2003: 175). Gleichzeitig gibt es keinen Prozess sich intensivierender horizontaler Vernetzung. Der grenzüberschreitende Meinungsaustausch in Form von Bezugnahmen auf andere europäische Länder und Sprecher aus diesen Ländern ist nicht intensiver als vor 20 Jahren, was zum Befund einer „*segmentierten Europäisierung*" führt (Brüggemann et al. 2006a): Es wird stärker über Europa debattiert, aber ohne stärkeren Austausch zwischen den nationalen Öffentlichkeiten. Damit erscheint es logisch, dass eine Konvergenz nationaler Debatten bisher nicht nachgewiesen werden konnte und auch die Entwicklung einer europäischen Identität als Referenzrahmen in öffentlichen Debatten nicht deutlich erkennbar ist (Wessler et al. 2008). In verschiedenen Ländern ist der Europäisierungsgrad der Mediendebatte darüber hinaus nach wie vor sehr unterschiedlich: Zwar gibt es einen einheitlichen Trend zu mehr EU-Berichterstattung, aber die Niveau-Unterschiede steigen im Vergleich verschiedener europäischer Qualitätszeitungen sogar leicht an (Brüggemann/Kleinen-v. Königslöw 2008). Damit lassen sich Prozesse der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, verstanden als Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten, durchaus nachweisen, aber der Status quo ist dennoch der einer eher fragmentierten und embryonalen Vermittlungsinstanz zwischen Politik und Bürgern. Darum dominiert in der Literatur insgesamt die Defizit-Diagnose: Die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit hat nicht Schritt gehalten mit der politisch-institutionellen Entwicklung der EU (vgl. die Übersicht bei Latzer/Sauerwein 2006).

1.5 Zwischenfazit

In diesem Kapitel sind in Auseinandersetzung mit Theorien von Demokratie, Politik, Medien und Öffentlichkeit die zentralen Konzepte entwickelt worden, die den Rahmen und die Bezugspunkte der Untersuchung bilden. Politik, Demokratie und Öffentlichkeit haben sich als aufeinander bezogene aber nicht deckungsgleiche Begriffe erwiesen. Öffentlichkeit wurde als ein offener Kommunikationsraum bestimmt, der aus einem Netzwerk von Kommunikationsforen besteht, über Massenmedien integriert wird und der Aufmerksamkeit eines breiten Publikums ausgesetzt ist. Von politischer Öffentlichkeit wird erwartet, dass sie folgende Funktionen erfüllt. Sie soll Transparenz herstellen: Politik wird durch Öffentlichkeit allgemein beobachtbar. Durch öffentliche Diskussion und Kritik wird eine Validierung von politischen Positionen geleistet. Aus diesen beiden Funktionen ergibt sich die Chance, dass Öffentlichkeit Orientierung für

Politik und Bürger bietet, über gemeinsame ausgetragene Konflikte eine Integration von Gesellschaft erleichtert und langfristig soziale Lernprozesse in Gang setzt.

Öffentliche Kommunikation muss fünf Forderungen erfüllen, um die genannten Leistungen erbringen zu können: (1) Der Zugang zur Publikumstribüne muss offen sein; und (2) das Publikum muss zumindest basale Feedback-Möglichkeiten zur aktiven Kommunikation haben. Öffentliche Kommunikation muss offen für (3) die Pluralität politischer Themen/Meinungen/Ideen und (4) offen für viele verschiedene Sprecher sein. (5) Die Debatte sollte unter anderem Raum für eine Auseinandersetzung mit Argumenten bieten. Diese Standards werden aufgegriffen, wenn es in Kapitel III, 3 darum geht, das Ethos einer europäischen Informationspolitik zu entwickeln.

Das Verhältnis von Politik und Öffentlichkeit befindet sich empirisch in einem stetigen Wandlungsprozess. Die unter dem Schlagwort ‚Mediengesellschaft' subsumierten Entwicklungen steigern den kommunikative Druck auf Politik, was einen Wandel der Rolle öffentlicher Institutionen im Umgang mit Medien und Bürgern in Gang gesetzt hat. Der Strukturwandel der Kommunikation öffentlicher Institutionen lässt sich belegen an der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen, an professionalisierten und intensivierten Kommunikationsaktivitäten und an einer zumindest nach außen zur Schau getragenen Zielsetzung eines Dialogs mit den Bürgern.

Eine zweite für diese Studie relevante Dimension des Wandels von Staatlichkeit ist die Transnationalisierung von Politik, der die Transnationalisierung von Öffentlichkeit nur unvollständig folgt. Die europäische Öffentlichkeit konstituiert sich dabei als noch schwach gewobenes Netzwerk der Netzwerke nationaler Öffentlichkeiten. Sie lässt sich nicht nur an mehr Diskussion über die EU, sondern auch über andere EU-Länder und an einem intensivierten grenzüberschreitenden Austausch messen, der langfristig die Entstehung einer europäischen Publikumsidentität fördert. Diskussionsthemen würden dann nicht als nationale Angelegenheit, sondern als europäische Themen gesehen.

Auch auf der Ebene supranationaler Institutionen ergibt sich ein Druck zu mehr Kommunikation. Um analysieren zu können, wie der Wandel der Kommunikationsaktivitäten für den Fall EU aussieht, wird nun ein Konzept vorgestellt, das in der Lage ist, die Gesamtheit institutioneller Kommunikationsaktivitäten zu erfassen und einzuordnen.

2 Informationspolitik zwischen Politik und Öffentlichkeit

Politik und demokratisches Regieren stehen in einem engen Spannungsverhältnis zum Konzept Öffentlichkeit. Öffentlichkeit ist einerseits gerade ein Forum der Gesellschaft, das ‚den Staat' kritisieren und kontrollieren soll. Andererseits wird Öffentlichkeit durch den Staat rechtlich geschützt, der mit seinen Institutionen auch als Kommunikator in der Öffentlichkeit präsent sind. Öffentliche Institutionen beliefern die Medien und andere öffentliche Foren mit Informationen und Meinungen und versuchen, auf öffentliche Debatten Einfluss zu nehmen. Die Summe dieser institutionellen

Aktivitäten soll unter den Begriff Informationspolitik subsumiert werden. Ist damit etwas anderes gemeint als PR und Öffentlichkeitsarbeit? An die Definitionsdiskussion um diese beiden Begriffe soll im Folgenden angeknüpft werden, um ein eigenes analytisch brauchbares Verständnis von Informationspolitik zu entwickeln.

2.1 PR – Zwischen Propaganda und Dienst an der Demokratie

> „The publicity man […] is censor and propagandist, responsible only to his employers and to the whole truth responsible only as it accords with the employers conceptions of his interests" (Lippmann [1922] 1997: 218).

PR-Theoretiker gehen von Hunderten, wenn nicht gar Tausenden verschiedenen Definitionen von PR aus.[45] Unumstritten ist immerhin die synonyme Verwendung der Begriffe Öffentlichkeitsarbeit und Public Relations (PR) (Fröhlich 2005: 95). Kontrovers diskutiert ist der Begriff PR vor allem aufgrund seiner im Alltagssprachgebrauch häufig negativen Konnotation: PR wird mit Täuschung und Propaganda[46] assoziiert, wie auch oben in der Definition von Walter Lippmann deutlich wird.

Dem setzten PR-Berufsverbände und manche PR-Forscher positiv aufgeladene Definitionen entgegen, die die wichtige Leistung von PR für das Allgemeinwohl betonen: „Propaganda is the antithesis of public relations" (Blumenthal 1972: 81). PR sei durch ein Bemühen um wechselseitiges Verständnis und Vertrauen charakterisiert (Oeckl 1964: 43). PR baue Beziehungen auf, von denen beide Seiten profitierten (Cutlip et al. 2000: 6). PR sorge für die Transparenz von Interessen und ermögliche so eine öffentliche Auseinandersetzung mit diesen Interessen; PR sei also konstitutiv für eine pluralistische Demokratie (Ronneberger 1996).

Der Versuch einer positiven Besetzung des Begriffs ist nachvollziehbar: Ein sich professionalisierender Berufsstand und eine relativ junge, expandierende Forschungsrichtung mussten sich etablieren. Beim Übervater der amerikanischen PR war diese Intention auch gar nicht versteckt. In seiner Autobiographie schreibt Bernays, dass seine lebenslange Mission eine „one-man campaign for public relations" sei (1965: 289).

Dabei ist es offensichtlich, dass zum PR-Alltag auch der Verstoß gegen das Berufsethos gehört und dass die jeweilige Leistung der PR bestimmter Akteure für eine

---

45 Einen guten Überblick über die Diskussion und Theorieentwicklung zum Thema PR in den USA und Deutschland bietet Kunczik (2002). Kunczik geht von Hunderten Definitionen von PR aus; Harlow (1988: 9) unterscheidet 472 Definitionen, Scharf (1971: 66) zählt über 2000 verschiedene Begriffsbestimmungen.

46 Der Begriff Propaganda ist ebenso vieldeutig wie der PR-Begriff. Propaganda wird hier im Sinne von manipulativer Kommunikation gebraucht, die Normen der Kommunikation, vor allem die der Wahrhaftigkeit, missachtet. Der Begriff wird auf den folgenden Seiten und in Kapitel III, 2.5 noch ausführlicher diskutiert.

bestimmte Gesellschaft in einem bestimmten historischen Kontext mehr oder weniger nützlich für das Allgemeinwohl sein kann.[47] Die Annahme, dass PR grundsätzlich Vertrauen schaffe, ist nicht plausibel. Einige Autoren machen gerade intensivierte allseitige PR-Aktivitäten dafür verantwortlich, allgemeines Misstrauen und Zynismus gegenüber dem Gemeinwesen zu schüren (Münch 1991; Greider 1992). In einem pluralen Meinungsmarkt durchkreuzen sich entgegengesetzte PR-Strategien, sodass sich politische Glaubwürdigkeitsverluste mit Saxer (1998: 63) als „systemimmanent" bezeichnen lassen. Die Frage, ob PR in einem bestimmten Kontext für Transparenz oder Verführung steht, ist wissenschaftlich nur mit einer Definition von PR analysierbar, die zulässt, die PR-Praxis in ihrer ganzen Breite zu erfassen.

Jenseits positiv oder negativ wertender Definitionen ist die Vorstellung von PR als persuasiver Kommunikation weit verbreitet. Persuasiv ist Kommunikation, die auf das Erzielen einer bestimmten Wirkung, auf eine Beeinflussung des Publikums, ausgerichtet ist (vgl. Merten (2006: 297ff) für eine ausführlichere Diskussion). Persuasion als Ziel von PR vertritt zum Beispiel Bernays. Er sieht „engineering of consent" (Bernays 1955) als allgemeines Ziel von PR.[48] Bernays hat seine Definition sogar mittels einer Anzeige in *Editor and Publisher* durchsetzen wollen, nach der des PR-Beraters Aufgabe lautet: „building public acceptance for an idea or product".[49]

Geht es bei PR immer und grundsätzlich um die Werbung für ein Produkt, die Überzeugung von der Richtigkeit einer Idee oder Verhaltensbeeinflussung? Wenngleich es natürlich plausibel ist, dass die Auftraggeber von PR meist bestimmte Interessen und Ziele verfolgen, die auf eine Beeinflussung der Meinungen und Handlungen ihrer Bezugsgruppen hinauslaufen, so mag eine PR-Agentur im Einzelfall durchaus den Auftrag zu einer reinen Informationsmission bekommen. Gerade bei der PR einer Verwaltung oder einer auf politische Neutralität festgelegten Institution mag der persuasive Anspruch in den Hintergrund treten.[50]

PR ist nur insofern immer persuasiv wie jegliche zwischenmenschliche Kommunikation persuasiv ist. Information und Meinung lassen sich prinzipiell nicht sauber trennen, weil jegliche Informationsweitergabe einen Auswahlprozess darstellt und die

---

47 Gerade auch die großen Vorkämpfer des Berufsstandes haben den oft proklamierten normativen Maßstäben eher nicht standgehalten: Eine Ikone der PR-Geschichte wie Bernays hat versucht, amerikanische Frauen zum Rauchen zu verführen, indem er die Zigarette als Symbol der Emanzipation stilisierte. Ivy Ledbetter Lee, ein weiterer Mitbegründer der professionellen PR in den USA, hat die Nationalsozialisten zum Zwecke der Verbesserung des Images des Deutschen Reichs beraten (Kunczik 2002: 148ff).

48 Miller (1989: 47) definiert in einem „Persuasion and Public Relations: Two ‚Ps' in a Pod" überschriebenen Buchkapitel PR wie folgt: „Public relations serves as a definitional label for the process of attempting to exert symbolic control over the evaluative predispositions (attitudes, images, etc.) and subsequent behaviours of relevant publics or clienteles."

49 Die Anzeige ist abgedruckt in Cutlip 1994: 181.

50 Czerwick (1997: 980) unterscheidet in Bezug auf „Verwaltungskommunikation" persuasive auf Akzeptanzschaffung ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit und sachliche „Informationsarbeit".

Kriterien der Auswahl Meinungen über die Umwelt widerspiegeln. Wenn der Begriff der Persuasion auf das Vermitteln von Realitätsvorstellungen ausgeweitet wird (Kepplinger 1998), dann wird die Unterscheidung zwischen Information und Persuasion hinfällig. Unterscheidet man aber Sprechakte, die auf Beeinflussung von Verhalten und Meinungen zielen, und solche, die Informationen über eine als solche angesehene ‚Realität' weitergeben, dann kann es auch PR-Aktivitäten geben, bei denen eher der persuasive oder eher der informative Zweck im Vordergrund steht. Da dies für die Analyse der PR öffentlicher Institutionen eine relevante Unterscheidung ist, kann PR hier jedenfalls nicht auf das Konzept Persuasion festgelegt werden. Eine hinreichend allgemeine Definition von PR findet man bei Grunig/Hunt (1984: 6), die PR definieren als „management of communication between an organization and its publics". Ausführlicher wird dieses Verständnis von PR in Grunig (1992: 4) erläutert:

> „Public relations and communication management describe the overall planning, execution, and evaluation of an organization's communication with both external and internal publics – groups that affect the ability of an organization to meet its goals […]".

Der Grundfehler vieler komplexer Definitionen von PR bestehe darin, so Grunig/Hunt (1984: 7), das sie drei Dinge integrieren wollen, die nicht zusammen in eine Definition gehörten: „(1) the kinds of things public relations practitioners do, (2) what effect they think public relations should have, and (3) how they believe public relations should be practiced responsibly". So stellt Grunig (1992: 4) fest: „Public relations/communication management is broader than communication technique and broader than specialized public relation programs such as media relations or publi city."

PR ist der Obergriff, unter den eine Reihe von Strategien und Instrumenten fallen. So lässt sich „medienbezogene" von der an die Bevölkerung direkt adressierten „publikumsbezogenen PR" unterscheiden (Wimmer 2003). Röttger (2005: 372) nennt die beiden Arten von PR „Media Relations" und „Community Relations". Vor allem für die „Nicht-Medienarbeit" hat sich aber noch keine Nomenklatur durchgesetzt. In dieser Studie werden die beiden PR-Aktivitäten kurz als ‚*Medienarbeit*' und ‚*Publikums-PR*' bezeichnet. Auch lassen sich diverse Instrumente der PR unterscheiden, was in der empirischen Studie noch weiter ausgeführt wird (Kapitel VI, 3). Schließlich gehören zur PR sowohl dauerhaft angelegte Routine-Aktivitäten als auch zeitlich begrenzte Kampagnen.[51]

---

[51] Röttger (2006: 589) definiert Kampagne als „eine dramaturgisch angelegte, thematisch begrenzte, zeitlich befristete kommunikative Maßnahme zur Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit, die unterschiedliche kommunikative Instrumente und Techniken aus Werbung, Marketing und PR ziel- und wirkungsorientiert kombiniert". Wenn in diesem Buch von der „Kampagne" der Kommission zum Thema Erweiterung die Rede ist, dann ist damit das Bündel von PR-Aktivitäten gemeint, das die Kommission zu diesem Thema geschnürt hat. Ob diese Aktivitäten in der Praxis „dramaturgisch angelegt" und „ziel- und wirkungsorientiert kombiniert" wurden, ist eine offene Frage.

Die oben zitierte Definition von Grunig/Hunt (1984: 6) ist eine gute Grundlage für die Analyse von PR. Sie ist aber gerade in ihrer Kurzform ‚PR = Communication Management between an organization and its publics' offen für zwei Missverständnisse: Das erste versteht PR als Kommunikations-Management im Sinne einer einseitigen Steuerung von Kommunikation. Das zweite Missverständnis verwechselt die ‚publics' von Grunig mit Öffentlichkeiten im Sinne von ‚Public Spheres'.

(1) *PR ist kein Kommunikationsmanagement im Sinne von Steuerung/Führung/Kontrolle*,[52] weil sich Kommunikation per definitionem nicht von einer Seite managen lässt. Kommunikation ist ein zweiseitiger Prozess der Bedeutungsvermittlung (Maletzke 1963: 18), eine symbolisch vermittelte Interaktion zwischen Kommunikator und Rezipient (Burkart 1995: 54). Der Kommunikator kann diese Interaktion weder steuern noch kontrollieren: Er kann sie in diesem Sinne nicht managen. Kommunikation ist ein Prozess, der nicht nur unter den Gesichtspunkten einer normativen Öffentlichkeitstheorie offen sein sollte. Kommunikation beruht auf Reziprozität und ist damit ein ergebnisoffener Prozess der Interaktion.[53] Erst mit der Rezeption kommt Kommunikation zustande. PR kann darum zwar ein Versuch sein, Kommunikation zu managen. Das Einzige, das der Manager definitiv dabei tun kann, ist aber, die Aktivitäten seiner Organisation zu managen.

(2) *‚Publics' sind keine Öffentlichkeiten im Sinne von Kommunikationsräumen.* Vielmehr sind ‚publics' die Bezugsgruppen der PR, die in dieser Hinsicht missverständlich auch mit dem Begriff ‚Teilöffentlichkeiten' übersetzt wurden. Dies ist nicht kompatibel mit der Bestimmung von Öffentlichkeit als ‚public sphere', wie sie sich im Bereich der politischen Kommunikationsforschung durchgesetzt hat (vgl. Kapitel III, 1.1). ‚Publics' bezeichnet die Gruppen, die die Organisation bei der Verfolgung ihrer Ziele beeinflussen könnten oder von ihrem Handeln betroffen sind (Grunig/Hunt 1984: 143; Grunig et al. 1992: 4).

Dennoch spricht dies nicht gegen die Grunig-Definition, sondern weist nur auf Möglichkeiten einer Fehlinterpretation hin. Aus der Definition lassen sich *drei Merkmale* ableiten, die konstitutiv für PR sind.

(1) Das erste Merkmal spricht auch schon aus der alten Definition von Lippmann, die diesem Kapitel vorangestellt war: Der ‚publicity man' handelt im Auftrag. Damit ist ein wesentliches Merkmal von PR genannt, das sie von Kommunikation im Allgemeinen und von Journalismus unterscheidet: Es handelt sich um *Auftragskommunikation*. Der PR-Praktiker vertritt als professioneller Kommunikator bestimmte Interessen. Offen ist nun, wie dieses Interesse im Einzelfall aussehen mag. Der Auftrag kann also

---

52 Der Begriff Management (aus dem Lateinischen: ‚manum agere') impliziert unter anderem: Entscheiden, Organisieren, Führen, Kontrollieren (Bleicher 1996: 457) oder abstrakter die Gestaltung, Lenkung und Entwicklung sozialer Systeme (Ulrich 1984: 114).

53 „Ein Kommunikator kann nur kommunizieren (mitteilen), wenn ein Rezipient auch rezipieren (aufnehmen und verstehen) will" (Burkart 1995: 58; für eine Übersicht verschiedener Definitionen von Kommunikation siehe Merten 1997).

lauten, ‚die Öffentlichkeit' von einer bestimmten Weltsicht oder Meinung zu überzeugen, muss es aber nicht. Dieser Auftrag kann delegiert werden oder selbst ausgeführt werden, was Bentele zu der Unterscheidung zwischen funktioneller und organisierter PR führt (Bentele 1998: 136): Wenn also ein EU-Kommissar in dieser Funktion Interviews gibt, betreibt er funktionelle PR; wenn die Kommission aber eine Abteilung für eine PR-Kampagne einrichtet oder eine Agentur beauftragt, dann ist das organisierte PR.

(2) Ein weiteres Merkmal von PR, das sich aus der Grunig-Definition ableiten lässt, ist, dass es sich um eine *kommunikative Vermittlertätigkeit* zwischen dem Auftraggeber und den Gruppen versteht, mit denen er kommunizieren möchte. Dieses Bild von PR als einer Vermittlungstätigkeit geht bis zu Bernays zurück, der den ‚counsel on public relations' beschreibt als „consultant both in interpreting the public to his client and in helping to interpret his client to the public" (Bernays 1923: 57). Die Rolle der PR ist damit die eines „boundary spanners" (White/Dozier 1992: 93). Es handelt sich also um eine Stelle, die zwischen der Organisation und ihrer Umwelt vermittelt. Eine Vermittlung ist nötig, weil sich bestimmte Gruppen und Organisationen in einem Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit befinden. Damit ist PR auch der Versuch eines ‚Interdependenz-Managements' („managing interdependence", Grunig et al. 2002: 10).

(3) Mit dem Wort Management ist ein drittes zentrales Merkmal von PR genannt. PR bezeichnet nicht nur Informationsaktivitäten, sondern auch ihre Planung im Zusammenhang mit den allgemeinen Zielen einer Institution oder Organisation: PR ist eine *Management-Aufgabe*. So ist die Verankerung der PR-Funktion einer Organisation auf der Managementebene nach Grunig ein zentrales Kriterium „exzellenter" PR (Grunig 1992; 2002).

Um die Argumentation zusammenzufassen: Eine normative Bestimmung von PR ist analytisch problematisch, ebenso die Festlegung von PR auf bestimmte Ziele oder Mittel. Ausgehend von der Definition von Grunig konnten folgende Merkmale von PR identifiziert werden: PR wird von einem bestimmten Zweck, Interesse oder Auftrag geleitet. PR ist eine kommunikative Vermittlertätigkeit zwischen einem Auftraggeber und bestimmten Bezugsgruppen. PR umfasst das Management und die Durchführung von Informationsaktivitäten: PR ist eine kommunikative Vermittlertätigkeit zwischen einem Auftraggeber und seinen Bezugsgruppen.

Das Verhältnis der drei großen ‚P' der politischen Kommunikation

Mit dem hier vertretenen Begriffsverständnis von PR lässt sich nun auch das Verhältnis zwischen PR und den anderen beiden ‚P-Wörtern' (Propaganda und Persuasion) noch genauer bestimmen. Da es auch für diese Begriffe die verschiedensten Definiti-

onen gibt,[54] geht hier nur darum, das diesem Buch zu Grunde liegende Begriffsverständnis deutlich und plausibel zu machen. Manchmal werden die drei Begriffe mehr oder weniger gleichgesetzt und oben steht dann das Label ‚Propaganda', das als relativ wertfreier Oberbegriff verwendet wird für politische Beeinflussung von Meinungen und Verhalten mittels Kommunikation (Maletzke 1972: 157). Manchmal werden PR und Propaganda wie oben zitiert als sich entgegengesetzte Strategien persuasiver Kommunikation verstanden. Manchmal werden auch verschiedene Überlappungen zwischen dem durch PR und Propaganda bezeichneten Gegenstandsbereich attestiert (Bentele 1999). Grunig (1992: 235) unterscheidet in seinem ursprünglichen Modell vier Typen von PR, die als der Oberbegriff gesetzt wird. PR umfasst sowohl persuasive Überzeugungskommunikation als auch die bloße Herausgabe von Informationen. PR kann den Charakter von Propaganda ebenso wie den Charakter von Dialog haben. Mit Propaganda ist hier eine Spielart persuasiver PR gemeint, die die Beachtung von kommunikativen Normen wie die der Wahrhaftigkeit dem Überzeugungszweck unterordnet.[55]

2.2 Das Verhältnis von Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit

Bisher wurden die Begriffe Öffentlichkeit und PR diskutiert, nun wird das Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit analysiert. Schafft Öffentlichkeitsarbeit Öffentlichkeit? Wie hat man sich das vorzustellen? In diesem Abschnitt wird auf Basis der Strukturationstheorie von Giddens (1984) ein theoretisches Modell zur Beantwortung dieser Frage entwickelt, bevor die Frage dann konkretisiert wird in der Untersuchung des Verhältnisses zwischen der Informationspolitik der Europäischen Kommission und der Genese einer europäischen Öffentlichkeit.

Nach dem Deutschen Rat für Public Relations (DPRG) sollte die Selbstverpflichtung eines DPRG-Mitglieds lauten: „Mit meiner Arbeit diene ich der Öffentlichkeit. [...] Ich informiere nach bestem Wissen und Gewissen".[56] PR soll also der Öffentlichkeit dienen. Andere Verständnisse betonen als Aufgabe von PR, Öffentlichkeit zu schaffen. Es ist offensichtlich, dass dahinter unterschiedliche Öffentlichkeitsverständnisse stecken. Wenn es dem Rat für Public Relations darum geht, ‚der Öffentlichkeit

---

54 Einen Überblick zur Unterscheidung von Persuasion, Propaganda und PR bieten die Beiträge in Liebert (1999). Zum Begriff Propaganda gibt es den ausführlichen historischen Überblick von Bussemer (2005). Aktuelle Definitionsvorschläge liefern Bentele (1999), Merten (2001) und Arnold (2003).

55 Kutz (2006: 20ff) bestimmt die Konfiguration der Begriffe PR, Persuasion und Propaganda ähnlich wie oben vorgenommen: PR sei der Oberbegriff, zu dem der Teilbereich persuasive Kommunikation gehöre. Teil dieser persuasiven Kommunikation sei Propaganda, die sich wesentlich durch das Verschweigen ihrer eigentlichen Ziele und durch Manipulation auszeichne.

56 Zitiert aus: „Die sieben Selbstverpflichtungen eines DPRG-Mitglieds", abrufbar unter URL: www.dprg.de. Stand: 30.5.2006

zu dienen', dann ist mit Öffentlichkeit wohl das Kollektiv der Bürger gemeint, möglicherweise auch das Prinzip Öffentlichkeit im Sinne von Transparenz. Wenn davon die Rede ist, dass PR für bestimmte Themen oder Meinungen Öffentlichkeit schaffe, dann liegt dem ein anderes Öffentlichkeitsverständnis zugrunde. Dann ist mit Öffentlichkeit „aktuelle Publizität" gemeint im Sinne einer „Situation gemeinsamer Aufmerksamkeit für Themen und Informationen" (Westerbarkey 1999: 154).

In dieser Arbeit wird Öffentlichkeit umfassender als Raum sozialer Interaktion, als eine „gesellschaftliche Infrastruktur" (Wessler 1999b: 169), bestimmt. Öffentlichkeitsarbeiter sind nun als Akteure im Raum Öffentlichkeit zu begreifen.

Wer nach dem Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit fragt, wirft darum theoretisch letztlich die Frage nach dem Verhältnis von Akteur und Struktur auf. Diese Frage beantwortet Giddens (1984) in seiner Theorie der Strukturation. Danach gibt es keinen Gegensatz zwischen Akteuren und Strukturen. Soziales Handeln und Strukturen konstituieren sich gegenseitig. Strukturen bestehen aus sozialen Regeln und Ressourcen, die die die Handlungsspielräume der Akteure determinieren. Ressourcen sind Mittel der Akteure zur Machtausübung. Es gibt „authoritative and allocative resources" (Giddens 1984: 33), also Möglichkeiten, über menschliches Handeln und über Güter zu verfügen. Nur innerhalb der Struktur aus Regeln und Ressourcen ist den Akteuren erfolgversprechendes soziales Handeln möglich. Aber nur dadurch, dass sie den vorgegebenen Praktiken folgen, reproduzieren sie die Struktur: „In and through their activities agents reproduce the conditions that make these activities possible" (Giddens 1984: 2). Somit eröffnen sich Freiräume für Innovationen durch das Handeln von mit entsprechenden Ressourcen ausgestatteten Akteuren, die über Wissen um soziale Praktiken verfügen und dieses Wissen auch instrumentell einsetzen können, um eigene Ziele zu erreichen. Die Theorie kann also Wandel erklären, gleichzeitig aber auch die Kontinuität sozialer Strukturen. Denn die Akteure können sich nicht beliebig über eingeführte soziale Praktiken hinwegsetzen.

Überträgt man dieses Modell auf PR und sieht die *Öffentlichkeitsarbeit als Handeln und Öffentlichkeit als Struktur*, so ergibt sich gleichfalls diese rekursive Beziehung. Durch ihr Handeln prägt PR den Kommunikationsraum Öffentlichkeit. PR kann damit langfristig die Spielregeln beeinflussen, die als Rahmen weiterer PR-Aktivitäten gelten. So kann sie eine sich selbst verstärkende Dynamik in Gang setzen.

PR kann nur darin aber nur erfolgreich sein, Öffentlichkeit als Struktur zu verändern, wenn sie drei Bedingungen genügt.

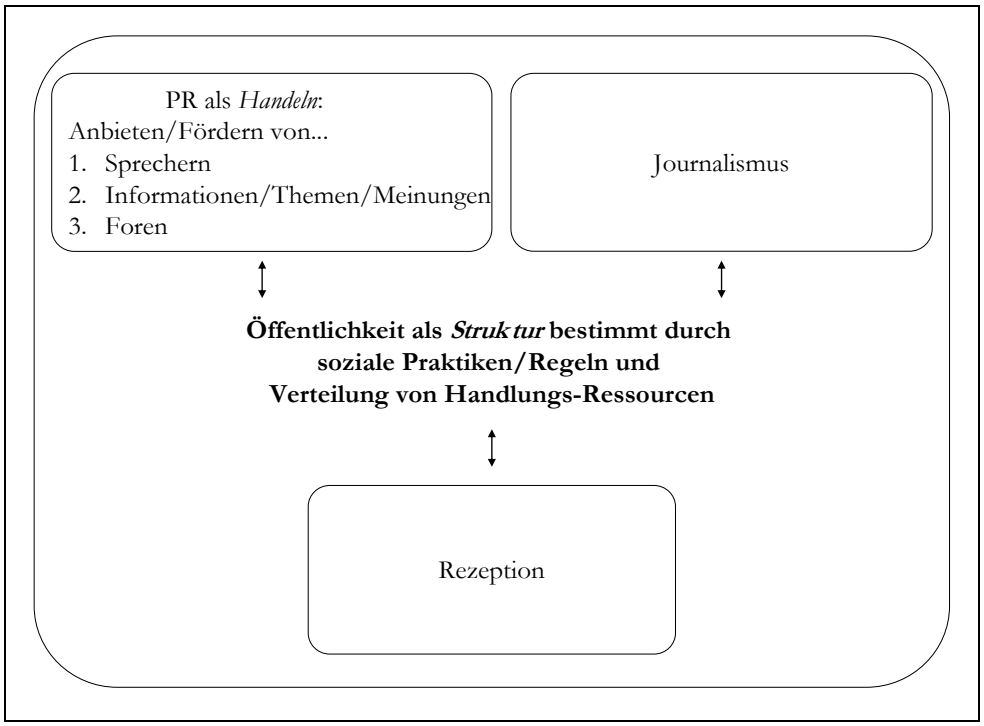
(1) Sie muss geeignete *Ressourcen* dafür haben. Konkret kann man darunter nicht nur das Budget für PR verstehen, sondern auch die menschlichen Ressourcen (Wie viel Personal mit welchen Qualifikationen?), wie in Kapitel III, 3.2 noch ausführlicher diskutiert wird.

(2) Dann muss sich PR an den *Praktiken und Regeln öffentlicher Kommunikation* orientieren. Diese Regeln bestehen zum Beispiel in den Auswahlmechanismen der Massenmedien und den Erwartungen des Publikums. Einleitend wurde schon diskutiert, dass die EU aufgrund ihrer Eigenschaften als komplexes System von Mehrebenen-Governance mit den Logiken der Themenselektion von Medien kollidiert (Abschnitt

II, 1.2). Nun ist auch der grundlegende Modus des Handelns im Raum Öffentlichkeit mitzudenken. Handeln im Raum Öffentlichkeit besteht in der aktiven und passiven Teilnahme an Debatten, also öffentlichen Auseinandersetzungen. Damit muss PR im Hinblick auf Öffentlichkeit nicht zuerst Konsens, sondern im Gegenteil Konflikt stiften, um wirksam zu sein. Wessler (2004) hat Konflikte als zentralen Motor der Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit identifiziert, was Berkel (2006) und Tobler (2006) auch empirisch bestätigt haben. Wenn es PR gelingt, diesen Regeln zu entsprechen, dann sind die Erfolgschancen besser, dass die dritte und zentrale Voraussetzung für Wirksamkeit erfüllt wird.

(3) Die beiden anderen Akteure im Raum Öffentlichkeit, nämlich *Journalisten und Rezipienten müssen die Kommunikationsangebote von PR auch annehmen*. Journalismus und Rezeption sind weitere Handlungsformen im Raum Öffentlichkeit (siehe Abbildung 1). Für Journalisten und Rezipienten gilt im Sinne der Strukturationstheorie das gleiche wie für PR-Experten. Ihr Handeln hat gewisse Freiheitsgrade im Rahmen ihrer Ressourcen und den etablierten Praktiken öffentlicher Kommunikation. PR wird also niemals automatisch wirksam werden im Sinne einer Sozialtechnik, deren Ergebnisse wissenschaftlich vorhersehbar wären. Nur in der Interaktion mit anderen Akteuren hat PR Einfluss auf Öffentlichkeit.

Abbildung 1: Das Verhältnis von PR und Öffentlichkeit



Dies lässt sich auch empirisch zeigen. Der Wirksamkeit von PR sind Grenzen gesetzt: Medien werden zwar von PR beeinflusst, aber nicht determiniert.[57] Auch ist die Wirksamkeit von PR *und* Medien auf die Rezipienten stark von Drittvariablen abhängig. Der Status quo der Medienwirkungsforschung geht von selektiven Medienwirkungen aus: Manche Botschaften führen bei manchen Rezipienten zu bestimmten Zeiten unter bestimmte Umständen zu einer Wirkung (Brosius 2003: 133).

Es liegt somit nicht in der Hand der PR allein, die Routinen öffentlicher Kommunikation zu verändern. PR kann Öffentlichkeit nicht schaffen, noch nicht einmal im engeren Sinne von Publizität. PR kann nur Kommunikationsangebote machen. Erst wenn diese von Rezipienten und Journalismus aufgegriffen werden, wird Publizität für die Themen, Meinungen oder Informationen der PR-Treibenden generiert.

Worin besteht nun aber konkret der Beitrag von PR zur Schaffung von Öffentlichkeit? Sie fördert den Erfolg von bestimmten Sprechern, Themen, Realitätskonstruktionen, Meinungen und Foren im öffentlichen Diskursraum.

(1) Bei den *Sprechern* kann PR sowohl versuchen, eigene Sprecher zu etablieren als auch bereits etablierte Sprecher unterstützen, wenn dies ihrem Auftrag entspricht.

(2) PR kann anstreben, ihre *Themen, Informationen und Meinungen* in der öffentlichen Debatte zu platzieren. Dabei sind die drei Kategorien nicht immer sauber zu trennen. Über Themensetzung kann Einfluss auch auf Meinungen genommen werden. So ist der Übergang vom Setzen von Themen (Agenda-Setting), über das Betonen bestimmter Aspekte von Diskussionsthemen (Framing) bis hin zur Überzeugungskommunikation (Persuasion) fließend. Dennoch kann schwerpunktmäßig eher Themensetzung, Überredung oder bloße Weitergabe von sachlichen Informationen im Mittelpunkt des Interesses von PR stehen.

(3) Mit *Foren*, die PR fördern oder schaffen kann, sind hier sowohl Präsenzöffentlichkeiten, zum Beispiel ein Diskussionsforum, als auch medienvermittelte Öffentlichkeiten gemeint. So kann PR eigene Medien entwickeln, die mit den journalistischen Medien konkurrieren oder vorhandene Medien fördern. Die Förderung kann sowohl ideell als auch materiell sein. Medienberichterstattung kann gefördert werden, dadurch dass Informationen, Kontakte, oder technische Infrastruktur dafür bereitgestellt werden. Auch die Subventionierung von Projekten ist denkbar.[58] Nach der Etablierung bestimmter Sprecher, Themen und Foren können diese auch ohne weiteres Zutun von PR ihren Platz in der Öffentlichkeit behaupten, falls Journalismus und Rezipien-

---

57 Zu dieser Frage hat sich in der deutschen Kommunikationswissenschaft eine Kontroverse um die aus den Untersuchungen von Baerns (1991 [1985]) abgeleitete „Determinationsthese" entwickelt, nach der die PR Timing und Themen des Journalismus bestimme (zu den Grenzen der Determinierungsthese vgl. Schantel 2000). Neuere Ansätze gehen eher von wechselseitiger Einflussnahme aus, z.B. das „Intereffikationsmodell" (Bentele/Liebert/Seeling 1997).

58 Subventionierung ist noch etwas anderes als Korrumpierung, also das verdeckte ‚Kaufen' von Journalisten. Dies ist natürlich auch ein Mittel, das Öffentlichkeit prägen kann, aber in einem normativ dysfunktionalen Sinne.

ten sie in ihre Handlungsroutinen integriert haben. Dann hätte PR einen Strukturwandel von Öffentlichkeit angestoßen.

Durch ihre Aktivitäten verdrängt oder vermindert PR den Erfolg anderer Sprecher, Themen und Foren, denn insgesamt ist die Verarbeitungskapazität von Öffentlichkeit begrenzt. Zwar sind die technischen Grenzen für Informationsverarbeitung im Zeitalter des WWW fast aufgehoben, aber die Aufmerksamkeitsgrenzen der Rezipienten werden umso bedeutsamer (vgl. die Beiträge in Beck/Schweiger 2001). Verdrängungseffekte können von der PR auch instrumentalisiert werden. So weist Westerbarkey (1999: 153) zu Recht darauf hin, dass „funktionale Geheimhaltung" ein „konstitutiver Bestandteil jeder Form von Öffentlichkeitsarbeit" sei. Jedes Sagen schließt das Schweigen über etwas anderes mit ein. Deshalb ist PR-Theorien nicht zu folgen, die annehmen, dass PR grundsätzlich dem Ziel Transparenz diene.[59] Wenn dies so wäre, bräuchte es keine Informationsrechte der Bürger und auch keinen Journalismus. So nimmt beispielsweise Ronneberger (1996) an, dass PR durch Offenlegung von Interessen der Transparenz diene. Ganz im Sinne der Strukturationstheorie funktioniert das aber nur, weil die Bedingungen einer demokratischen Öffentlichkeit, zu denen zum Beispiel ein kritischer Journalismus gehört, auf PR zurückwirken. Erst durch diese Rückkopplung realisiert sich die Transparenzfunktion von PR (Ronneberger 1996: 16).

Damit kann PR allein keine Öffentlichkeit schaffen. Entsprechende Hoffnungen, aber auch Befürchtungen vor einer ‚Refeudalisierung' von Öffentlichkeit durch PR werden also empirisch vermutlich nicht bestätigt werden. Dennoch ergibt sich aus der theoretischen Diskussion, dass ein Einfluss von PR auf Öffentlichkeit in den folgenden Formen anzunehmen ist: in Form eines Inputs von Meinungen, Themen und Informationen, der Etablierung von Sprechern und der Initiierung und Moderation von Foren öffentlicher Kommunikation.

2.3 Besonderheiten der PR öffentlicher Institutionen

PR wurde als interessengeleitete kommunikative Vermittlertätigkeit definiert (Abschnitt 2.1), die durch das Anbieten oder Fördern von Sprechern, Themen, Meinungen und Foren Einfluss auf Öffentlichkeit nehmen kann (Abschnitt 2.2). Nun wird diskutiert, welche besonderen Merkmale PR hat, die von hoheitlichen Institutionen ausgeht.

---

[59] Ronneberger (1996: 16) definiert als Ziel von PR „in aller Öffentlichkeit durch Auseinandersetzung mit anderen Interessen für die Interessen der eigenen Organisation möglichst umfassende und dauerhafte Zustimmung zu erreichen.". Er nimmt an, dass PR-Arbeit danach strebt, dass die Öffentlichkeit erkennt, „wie das Interesse der Organisation tatsächlich aussieht, auf welche Annahmen es sich gründet, welche Ziele verfolgt, welche Mittel eingesetzt, welche Erwartungen gehegt werden" (Ronneberger 1996: 16).

Die PR öffentlicher Institutionen ist zunächst einmal Teil von politischer PR. Politische Öffentlichkeitsarbeit ist nach Bentele (1998: 130) die PR von Politikern und politischen Institutionen. Der Nachteil dieser Definition ist, dass sie zum Beispiel NGOs, die auf Gesetzgebung einwirken wollen, nicht als politische Akteure wahrnimmt (Voss 2006: 50).

Da jeder Akteur, der auf politische Entscheidungen einwirken will, in diesem Moment zum politischen Akteur wird, sollte sich auch eine Definition an diesem Kriterium orientieren. Politische PR ist demnach jegliche PR, die auf den Prozess der Vorbereitung, Herstellung und Implementation von allgemein verbindlichen Entscheidungen einwirken will. Die PR von öffentlichen Institutionen, die hier im Zentrum des Interesses steht, ist damit nur ein Teilbereich politischer PR. Sie unterliegt besonderen Kommunikationsbedingungen.

(1) Der Unterschied zur PR privater Akteure liegt in der Allgemeinwohlbindung staatlichen Handelns. Die demokratische Herrschaftsform rechtfertigt die besondere Machtposition des Staates und der Institutionen, denen hoheitliche Aufgaben übertragen sind. Staatliches Handeln ist damit an das Allgemeinwohl gebunden: „Public policies […] aim to satisfy some vision of the ‚public good'" (Peterson 2004: 117). Die Definition dieses anzustrebenden öffentlichen Guts hat sich als Ergebnis des demokratischen Prozesses konstituiert. Daraus leitet sich der Anspruch an die Öffentlichkeitsarbeit von Institutionen, die Teil von Staatlichkeit im weiteren Sinne sind, ab, sich an den *Standards demokratischer Öffentlichkeit* zu orientieren.

Das heißt nicht, dass staatliche PR in der Praxis immer das Gemeinwohl verfolgt, sondern nur, dass dies der Maßstab ist, an dem sie sich messen lassen muss und an dem sie auch in der Gesellschaft gemessen wird. Dies schlägt sich zum Beispiel in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Arbeit des Bundespresseamts nieder (Abschnitt 2.4). Den Akteuren selbst mag es bei ihrer PR durchaus ausschließlich um Image-Verbesserung gehen. Derartige Intentionen können aber zumindest nicht offen verfolgt werden, weil dafür keine gesellschaftliche Akzeptanz vorhanden ist, anders als bei kommerzieller PR.[60]

(2) Politik hat einen Allzuständigkeitsanspruch (Jarren 1994a: 655), sie behandelt zumindest prinzipiell alle als regelungsbedürftig erkannten Probleme und richtet sich damit an alle Bürger. Die Bezugsgruppe von Politik ist letztlich immer die Gesellschaft insgesamt: Wenn die Politik Ressourcen für bestimmte Aktivitäten zuweist, dann fehlen diese an anderer Stelle. Wenn die EU zum Beispiel die Landwirtschaft subventioniert, dann fehlt dieses Geld möglicherweise in der Forschungsförderung. Damit sind von der Landwirtschaftspolitik letztlich die Forscher ebenso betroffen wie die Landwirte. Dies hat Konsequenzen für die PR politischer Institutionen. Während sich Un-

[60] Auch gegenüber kommerzieller PR gibt es natürlich normative Erwartungen wie die des Verbraucherschutzes, aber ihr wird dennoch ein höheres Maß an legitimer Selbstinszenierung zugestanden als den aus Steuergeldern finanzierten PR-Kampagnen einer öffentlichen Verwaltung.

ternehmen in ihrer PR an einzelne ‚Stakeholders' richten mögen, so muss die PR öffentlicher Institutionen oft die *Bevölkerung insgesamt ansprechen*.

(3) In der Politik kommt es zu einer weitgehenden Überschneidung von Kommunikations- und Entscheidungsrollen. Jeder Politiker ist wesentlich auch Öffentlichkeitsarbeiter in eigener Sache (funktionale PR) und die Sprecher und ‚spin-doctors' der Politik (professionelle PR) gestalten umgekehrt Politik mit: „Öffentlichkeitsarbeit als politische Kommunikation ist somit nicht nur Mittel der Politik, sondern selbst auch Politik" (Jarren 1994a: 671). Selbst da, wo die Öffentlichkeitsarbeit von Beamten betrieben wird, wie es im Bundespresseamt der Fall ist, üben sie doch eine eminent *politische Tätigkeit* aus.

Die normative Bindung an das Allgemeinwohl, die Zielgruppe ‚breite Bevölkerung' und die Überschneidung zwischen politischem Prozess und Politikvermittlung kennzeichnen somit die PR öffentlicher Institutionen. Konzepte kommerzieller PR sind daher nicht ohne weiteres auf die PR des öffentlichen Sektors übertragbar.

2.4 Von Politikinformation zur Informationspolitik

Das Handeln staatlicher Akteure ist Ausdruck einer bestimmten Politik, mit der sich Ziele und Interessen verbinden, die sich im demokratischen Willensbildungsprozess durchgesetzt haben. Die Informationsaktivitäten hoheitlicher Institutionen können daher nicht nur als PR, sondern auch als Informations*politik* analysiert werden. Welche Ziele eine solche Politik verfolgt, welche Grenzen ihr gesetzt sind, welche Mittel sie bevorzugt – das alles sind nicht nur technische Fragen nach der effizientesten PR-Strategie, sondern auch politische Fragen. Um den oben herausgearbeiteten Besonderheiten der Kommunikationsaktivitäten öffentlicher Institutionen gerecht zu werden, wird *PR* im Folgenden *als Teil von Informationspolitik* diskutiert.

Neben dem Management und der Durchführung von aktiven Informationsmaßnahmen einer öffentlichen Institution und ihrer politischen Vertreter umfasst der hier eingeführte Begriff von Informationspolitik auch die Regelung des Zugangs zu institutioneller Information. PR und Transparenzregime sollten im Zusammenhang analysiert werden, - was selten geschieht. Dabei hatte Rourke (1966 [1961]: 216) schon vor über 40 Jahren auf den Zusammenhang hingewiesen: „[…] influence of government upon public opinion rests equally upon its capacity to disseminate and to withhold information". Die Fähigkeit, eine Botschaft zu verbreiten, wird wesentlich durch die vorhandenen PR-Ressourcen determiniert. Die Möglichkeit, den Bürgern Informationen vorzuenthalten, wird durch das geltende Transparenzregime bestimmt. Informationsfreiheitsgesetze können Bürgern oder Journalisten weitgehende Zugangsrechte einräumen. Der Staat kann aber auch sein Amtsgeheimnis rechtlich absichern und so seinen Arkanbereich von öffentlicher Kritik abschirmen. Ob dies geschieht oder nicht, ob ein Staat eine aktive PR bevorzugt und kein Informationsrecht zulässt oder umgekehrt ein großzügiges Transparenzregime installiert, aber auf PR verzichtet, das sind Fragen, die die Informationspolitik betreffen.

Der Begriff könnte zunächst bei Politik- *und* Kommunikationswissenschaftlern auf Vorbehalte treffen. Denn einerseits ist Informationspolitik kein Politikfeld im klassischen Sinne, was hier auch nicht behauptet wird, und andererseits ist es begründungsbedürftig, warum der PR-Begriff nicht hinreichen sollte.

Der Begriff PR ist erstens wie oben gezeigt zu eng. Staatliche PR und staatliche Transparenzregeln sind zwei Seiten einer Medaille. PR ist nur eine Seite davon. Zweitens nimmt der Begriff Informationspolitik im Gegensatz zum PR-Begriff eine besondere Perspektive ein, die den politischen Charakter der PR öffentlicher Institutionen in den Fokus rückt. Der Begriff Informationspolitik betont, dass es nicht nur um die Frage nach der besten PR-Strategie geht, um die Zustimmung der Bürger abzusichern, sondern um eine Regelungsfrage nach den Zielen und Mitteln, mit denen ein Staat und seine Institutionen mit den Bürgern in Kommunikation treten wollen. Dennoch baut der hier vertretene Begriff von Informationspolitik auf dem oben entwickelten Verständnis von PR auf: Es ist zunächst offen, ob staatliche Stellen nur Distribution von Informationen anstreben, einen Dialog mit den Bürgern führen wollen oder auch Propaganda betreiben.

Wiederum wird aber der Begriff Kommunikation vermieden, da es zunächst nur um die einseitigen Maßnahmen politischer Institutionen geht, aus denen erst in der Interaktion mit den Bürgern Kommunikation wird. Dass zum Beispiel die Europäische Kommission unter Romano Prodi von „Informations- und Kommunikationspolitik" und seit dem Weißbuch von Margot Wallström nur noch von „Kommunikationspolitik" spricht (Kapitel V, 3), hat gerade diesen Hintergrund: Es soll suggeriert werden, dass Kommunikation zustande kommt. Ob diese Suggestion Wunsch oder Wahrheit ist, wird zu prüfen sein.

Ein anderer Grund, hier ‚nur' von Informationspolitik zu sprechen, ist, dass der Begriff Kommunikationspolitik in der deutschen Kommunikationswissenschaft recht klar als der allgemeine Oberbegriff besetzt ist. So definiert Tonnemacher: „Kommunikationspolitik ist geplantes und zielorientiertes Handeln zur Durchsetzung oder zur Schaffung oder Einhaltung von Normen im Bereich der Information und Kommunikation im öffentlichen oder im eigenen Interesse" (Tonnemacher 2003: 21). Pürer schränkt Kommunikationspolitik auf die Aktivitäten staatlicher Institutionen ein, „die sich auf die Regelung des Prozesses der gesellschaftlichen Kommunikation richten" (Pürer 2003: 402). Beiden Verständnissen gemein ist die Etablierung des Begriffs Kommunikationspolitik als allgemeiner Obergriff.[61] Dieser umfasst nicht nur die Medienpolitik[62], sondern auch die Regulation von Kommunikationstechnologien und eben auch den Bereich, der hier als Informationspolitik bezeichnet wird.

---

61 Jenseits der Kommunikationswissenschaft verschwimmen aber auch in diesem Fall die Begriffe: In der Betriebswirtschaft wird unter der Kommunikationspolitik eines Unternehmens gerade das verstanden, was oben als PR diskutiert wurde (Tonnemacher 2003: 21; Vowe 2006: 130).

62 Zum Begriff Medienpolitik vgl. Mai (2003); Schulz (2006).

Informationspolitik ist keine Wortschöpfung des Autors. Der Begriff taucht in der Alltagssprache im Sinne von ‚PR-Strategie' auf. In verschiedenen sozialwissenschaftlichen Subdisziplinen finden sich diverse Bedeutungen des Begriffs. Oft wird der Begriff ähnlich gebraucht wie hier vorgeschlagen, wobei allerdings eine explizite Definition und Abgrenzung ausbleibt (z.B. in Gebauer 1998). In anderen Texten werden dem Begriff die verschiedensten Bedeutungen zugewiesen: die Regelung von Kommunikationstechnologien (Burger 1986), die rechtliche Ordnung des „Dokumentationswesens" (Samulowitz 2000) oder Fragen des Datenschutzes und des Zugangs zu Information (Raab 1994).

Dann werden verwandt mit Informationspolitik im hier vorgeschlagenen Sinne auch die Begriffe „public sector communication" (Graber 1992); „Staatskommunikation, Staatsinformation" (Hill 1993; Neuronie/Zielmann 2004; Jarren 2005), „Regierungskommunikation/government communication" (Bergsdorf 1991; Gebauer 1998; Maarek 2003), „Verwaltungskommunikation" (Czerwick 1998) oder „Parlamentskommunikation" (Patzelt 1998) gebraucht, die auf die unterschiedliche institutionelle Verortung des jeweiligen Kommunikators abstellen. Bei der Bestimmung der Funktion dieser Art von Kommunikation gehen die Meinungen ebenfalls auseinander. Pfetsch (1998) bezeichnet die Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung als Funktionen von Regierungs- und Verwaltungskommunikation. Köhler/Schuster (2006b: 19) unterscheiden eine „aufklärungs- und informationsorientierte Funktion" und eine „herrschafts- und machtorientierte Funktion". Gebauer (1998: 464) stellt drei Aspekte von Regierungskommunikation heraus: Entscheidungsrechtfertigung, Politikvorbereitung und Politikmitgestaltung.

Hier wird Informationspolitik als eine Aktivität von Institutionen verstanden, die Staatlichkeit im weitesten Sinne repräsentieren durch die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. In diesem Sinne wird im Folgenden von ‚öffentlichen Institutionen' gesprochen. Damit kann ein breiter Kreis an Akteuren abgedeckt werden, die die Gemeinsamkeit haben, dass sie aufgrund ihrer institutionellen Bindung an das Allgemeinwohl auch besondere Standards der Kommunikation einhalten müssen. Hier wird also nicht in Regierungs- und Verwaltungs- und Parlamentskommunikation unterschieden. Gerade eine Beschäftigung mit hybriden Institutionen wie der EU-Kommission zeigt, dass die Kategorien ‚staatlich', ‚Regierung' oder ‚Verwaltung' jenseits des Nationalstaats nicht immer trennscharf und auch nicht immer hilfreich sind. Auch bei nationalstaatlichen Akteuren wie dem Bundespresseamt ist eine Zuordnung nicht ganz unproblematisch. Hier verbreitet die Verwaltung Informationen über die Arbeit der Regierung (Czerwick 1997: 974).[63]

Eine interdisziplinäre (oder auch nur disziplinäre) Konvention über den Begriff Informationspolitik ist also noch nicht gefunden. Ob ein Verständnis besser oder grundsätzlich nützlicher als ein anderes ist, wird ohnehin von der jeweiligen Forschungsfra-

---

63 Sinnvoll sind die Unterscheidungen, wenn es gerade um die Besonderheiten der Anforderungen an Informationspolitik von verschiedenen Stellen geht.

ge abhängen. Der Vorschlag dieses Buches ist, Kommunikationspolitik als den relativ gut etablierten Oberbegriff für die Beeinflussung und Regelung öffentlicher Kommunikation allgemein beizubehalten. Unter Kommunikationspolitik werden dann verschiedene Felder eingeordnet wie die Medienpolitik oder eben die Informationspolitik. Regierungskommunikation und Verwaltungskommunikation sind dann Teilmengen von Informationspolitik.

Nun zu der oben aufgeworfenen Frage, ob es sich bei der Informationspolitik überhaupt um eine ‚Policy' im engeren Sinne handelt. Unproblematisch ist der Begriff, wenn man mit Dye (1972: 2) ‚Public Policy' allgemein als Regierungshandeln definiert: „Anything a government chooses to do or not to do". Außerdem wird „Policy" allgemein als ein Set kollektiver Entscheidungen politischer Akteure über bestimmte Ziele und die zu ihrer Erreichung einzusetzenden Mittel definiert, was auf Informationspolitik ebenfalls zutrifft: Es handelt sich um das Set politischer Entscheidungen, die die Ziele und Mittel der anvisierten Kommunikation mit den Bürgern determinieren.[64]

Verbreitet ist aber auch das Verständnis von Informationsmaßnahmen als etwas, das jegliche Politik begleiten kann, etwa als „policy narrative" (Radaelli 2000). In der Policy-Analyse wird Information oft als ein Instrument der Politik gesehen, das irgendwo auf dem Kontinuum zwischen starken regulativen Maßnahmen und freiwilligen selbst-regulierenden Politik-Instrumenten rangiert (Howlett/Ramesh 1995: 82). In der Steuerungstheorie werden Information und Kommunikation als Ressourcen von Politik begriffen (Jarren 2004: 24). In diesem Buch wird nun das, was traditionell als nicht hinterfragtes Instrument der Politik gesehen wird, selbst als ‚policy' analysiert.

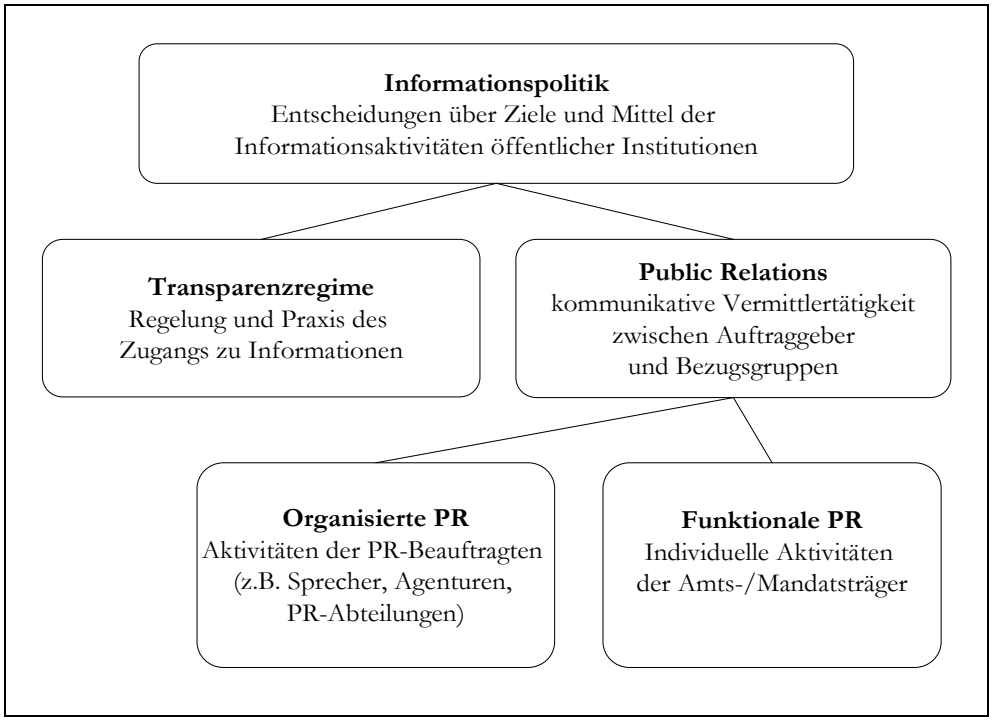
Informationspolitik unterscheidet sich damit nach wie vor von Landwirtschafts- oder Gesundheitspolitik, wo Regelungen über bestimmte gesellschaftliche Handlungsfelder gefunden werden. Informationspolitik ist eher wie etwa Finanzpolitik oder Rechtspolitik eine Querschnittsaufgabe, die die Entscheidungen über die Ziele und Mittel staatlicher Informationsaktivitäten betrifft.

Informationspolitik umfasst dabei zwei ‚Säulen': erstens die rechtlichen Regeln zum Zugang zu institutioneller Information, die oft unter dem Begriff Transparenzregime diskutiert werden und zweitens die PR. Die Öffentlichkeitsarbeit teilt sich in der Praxis wiederum in die individuellen kommunikativen Aktivitäten der politischen Führung einer öffentlichen Institution auf („funktionale PR") und die Aktivitäten der mit PR-Aufgaben betrauten Abteilungen, Sprechern, Agenturen („organisierte PR", Bentele 1998: 136). Wie PR richtet sich auch Informationspolitik zugleich nach innen und nach außen. Auch innerhalb einer Organisation stellt sich die Frage nach der Zugänglichkeit und dem Umgang mit Informationen.

---

64 „A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them" (Jenkins 1978).

Abbildung 2: Was ist Informationspolitik?



Die beiden ‚Säulen' Transparenz-Regime und PR gehören zwar zum gleichen Gebäude, sind aber von verschiedener Beschaffenheit. Das Recht auf Information ist in Gesetzen, Verordnungen, manchmal aber auch nur in freiwilligen Selbstverpflichtungen von Institutionen festgeschrieben. Dokumente werden nach bestimmten Prozeduren zugänglich gemacht.

Die Regeln für PR sind dagegen weniger klar. Zwar sind der PR staatlicher Akteure rechtliche Grenzen gesetzt. In Deutschland sind diese Grenzen nicht explizit in Gesetzen festgehalten, sondern ergeben sich als Resultat einer Reihe von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. 1977 hat das Gericht in einer grundlegenden Entscheidung deutlich gemacht, dass das Bundespresseamt einerseits eine wichtige Funktion bei der Information der Bürger über die Aktivitäten der Regierung hat, aber andererseits keine Wahlwerbung betreiben darf (Bundesverfassungsgericht 1977: 125).[65] In

[65] Vielsagend ist, dass unter der Rubrik „Verfassungsrechtlicher Hintergrund des Presse- und Informationsamtes" auf der Website des Bundespresseamtes das genannte Urteil nur halb wiedergegeben wird: Der Auftrag zu umfassender Information der Bürger wird erwähnt, die mahnende Abgrenzung zu unzulässiger Wahlwerbung wird unterschlagen. URL: http://www.bundesregierung.de/ Bundesregierung/Bundespresseamt-,12652/Verfassungsrechtliche-Grundlag.htm. (9.12.2005).

Urteilen von 1983 und 2002 hat das Verfassungsgericht die Befugnisse und Informationspflichten der Regierung noch ausgeweitet auf Aufklärungskampagnen und Warnungen zum Wohle der Bürger, die alle Lebensbereiche betreffen können und nicht unbedingt mit einer konkreten Aktivität der Regierung in direktem Zusammenhang stehen müssen (Busch-Janser/Köhler 2006: 169).

Darüber hinaus folgt PR oft nur sehr allgemein definierten Zielen und Prinzipien, die sich zum Beispiel in Strategiepapieren niederschlagen. Noch weniger nach vorgegebenen Regeln strukturiert ist die funktionale PR, die kommunikative Aktivität der politischen Führung, zum Beispiel die Interviews eines Ministers, die stark von der Persönlichkeit, Stil und dem Willen des Einzelnen abhängen. So mögen organisierte und funktionelle PR im Einzelfall stark auseinanderfallen. Für die wissenschaftliche Untersuchung des Phänomens Informationspolitik ist es wichtig, einen Analyserahmen zu entwickeln, der den ‚Möglichkeitsraum' absteckt, in dem sich Informationspolitik empirisch verorten lässt. Dazu werden im Folgenden verschiedene Leitbilder von Informationspolitik entwickelt. Aus einem abstrakten Leitbild ergeben sich jeweils konkrete Ziele und Mittel für PR und eine Regelung des Zugangs zu Information.

2.5 Leitbilder von Informationspolitik

Welchen Leitbildern kann Informationspolitik folgen und wie werden sich diese in bestimmten Transparenzregeln und PR-Praktiken niederschlagen? Im Folgenden wird ein Modell von sieben Leitbildern von Informationspolitik entwickelt, dass den gesamten Möglichkeitsraum einer solchen Politik umfassen soll, gleichzeitig empirisch operationalisierbar ist und damit als Analyseraster dienen kann. Dabei greift die Argumentation zunächst auf Theorien der PR zurück und dann auch auf empirische Arbeiten zur Informationspolitik der EU-Kommission und die ihnen zugrunde liegenden Analysemodelle, um ein eigenes Analyseraster zu entwickeln.

Vier ‚Modelle' von PR

Das einflussreichste Modell der PR-Forschung, das unterschiedliche Typen von PR systematisch gegenüberstellt, ist das von Grunig und Hunt (1984: 22).[66]

(1) Erstens kann PR dem Typ „*Press Agentry/Publicity*" entsprechen: Die PR-Leute streben mit allen Mitteln nach öffentlicher Aufmerksamkeit über Präsenz in den Medien. Wahrhaftigkeit spielt als Wert dieser PR keine Rolle, weshalb sie auch mit dem Label ‚Propaganda' versehen ist.

(2) Zweitens „*Public Information*": Hier geht es tatsächlich nur um die Distribution von sachlicher Information. Die PR-Abteilung betreibt eine journalismusähnliche

[66] Die Autoren selbst sprechen von vier „Modellen"; tatsächlich ist es aber eher ein Modell von PR mit vier verschiedenen Ausprägungen. Grunig/Hunt (1984: 21) verstehen unter ‚Modell' eine abstrakte Darstellung der Wirklichkeit, sie können folglich durchaus von vier Modellen von PR sprechen.

Tätigkeit: „The public-information model uses 'journalists in residence' to disseminate relatively objective information through the mass media and controlled media such as newsletters, brochures, and direct mail" (Vercic et al. 1996: 39). „Relativ objektiv" soll die Information sein. Grunig et al. gehen davon aus, dass sachliche Information verbreitet wird, aber durchaus solche Informationen ausgewählt werden, die dem Auftraggeber schmeicheln.[67]

(3) Drittens „*Two-way asymmetrical communication*": Im Gegensatz zu den beiden obigen Ausprägungen von PR gibt es nun einen Rückkanal der Kommunikation vom Publikum zum Sprecher. Dieser wird aber nur genutzt, um mit den Mitteln der Wissenschaft mehr über das Publikum herauszufinden zum Ziel einer effektiveren PR.

(4) Viertens gibt es die „*two-way symmetrical communication*", wo eben diese beidseitige Kommunikation genutzt wird, um einen Dialog zwischen beiden Parteien zu fördern, in dem sie sich gegenseitig überzeugen können oder einen Kompromiss finden. Damit muss also auch der Auftraggeber von PR flexibel werden und bereit sein, seine Position notfalls zu modifizieren. Dieses „symmetrische Modell" sei aufgrund seines Namens oft missverstanden worden als ein idealistisches PR-Modell, das eine Aufgabe eigener Interessen und Persuasionsversuche erfordert, erklärt Grunig (2001: 27). Tatsächlich sei dieses Leitbild der PR aber nie so gemeint gewesen. Beide Seiten treten mit ihren jeweiligen Interessen in einen Dialog und versuchen, einander zu überzeugen. Damit wird das symmetrische Modell in den Augen von Grunig (2001: 12) zum „*mixed motive"-Modell*: „[…] organisations try to satisfy their own interests while simultaneously trying to help publics satisfy their interests".

Diese vier Typen von PR wurden von Grunig/Hunt (1984: 27ff) auch als historisch aufeinander abfolgend gesehen im Sinne einer ‚Läuterungsgeschichte' der PR hin zu einer symmetrischen Kommunikation. Was sich dabei zunächst als analytisches Modell gerierte, war normativ mit Fortschrittsglauben an eine sich professionalisierende und ethisch läuternde PR aufgeladen. Die ersten beiden Formen wurden in der Weiterentwicklung des Modells als „*craft PR*" bezeichnet, die beiden zweiseitigen Formen als „*professional PR*" (Grunig/Grunig 1992: 285ff). Die zweiseitige, symmetrische PR schließlich findet ihren Weg in den Exzellenz-Faktor, einem Bündel von Merkmalen, die Grunig als Indikatoren einer PR sieht, die zum Gesamterfolg eines Unternehmens oder einer Organisation beitragen (Grunig 2002).

Während vom Exzellenz-Faktor später noch die Rede sein soll, so sind die vier Typen von PR hier als Analyseraster von Interesse. Grunig et al. unterscheiden PR-Typen nach zwei Dimensionen: einseitige vs. zweiseitige PR und asymmetrische vs. symmetrische PR. An diesen fundamentalen Unterscheidungslinien kann auch eine Analyse von Informationspolitik nicht vorbeigehen. Außerdem wird bei den ‚Craft'-PR-Modellen implizit zwischen wahrheitsgemäßer Information und Propaganda diffe-

---

67 Im Modell „Public Information" wird die Tätigkeit wie folgt beschrieben: "[…] practitioners are journalists-in-residence who disseminate accurate, but usually only favorable, information about their organizations" (Grunig 2001: 12).

renziert. Und ebenfalls implizit wird zwischen einem informierenden (‚Public Information') und einem persuasiven Ansatz (alle anderen Typen) unterschieden. Diese letzten beiden Unterscheidungslinien sind aber in dem Modell weniger ausgearbeitet. Später stellen Vercic/Grunig/Grunig (1996) Propaganda als eine der PR grundsätzlich entgegengesetzte Kommunikationsform gegenüber, was der ursprünglichen Modellierung widerspricht. Einen reinen Informationsanspruch gibt es für professionelle PR nicht, folgt man der 1992er Unterscheidung, die ‚Public Information' unter ‚Craft'-PR einordnet. Damit verliert das ursprüngliche Modell an Mehrdimensionalität und vernachlässigt die Unterscheidung zwischen primär informierender und primär persuasiver PR, die in der Analyse wichtig werden kann.

Weitere Quellen für das hier zu entwickelnde Modell von Informationspolitik sind zwei empirische Arbeiten zur Informationspolitik der EU-Kommission, deren Analyseraster allerdings eher ein Nebenprodukt und darum weniger explizit und elaboriert ist, als dies bei den Modellen von Grunig et al. der Fall ist. Gramberger (1997) unterscheidet die PR-Strategien „Information", „Thematisierung", „Argumentation" und „Rückkommunikation". Während die Typen „Information", „Argumentation" und „Rückkommunikation" mit den Grunig-Modellen „Public Information", „Asymmetrische Kommunikation" und „Symmetrische Kommunikation" eng verwandt erscheinen, so taucht hier noch eine weitere Unterscheidung auf: Eine PR-Strategie mag primär der „Thematisierung" dienen, also dem Agenda-Setting im Sinne eines Einflusses auf die öffentliche Themen-Agenda. Auch wird bei Gramberger systematisch zwischen Informations- und Überzeugungsintention unterschieden, was bei Grunig wie erwähnt mehr implizit bleibt. Mak (2001a) wiederum legt ihrer Analyse der Informationspolitik der EU-Kommission die Typen „Information", „Symbolische Kommunikation" und „Dialog" zugrunde. Hierbei kommt wiederum ein bisher nicht berücksichtigter Unterscheidungsaspekt ins Spiel in der Abgrenzung von symbolischer Kommunikation und rationaler Kommunikation, die auf Argumente setzt. Es zeigt sich also, dass die Unterscheidungslinien von Grunig nicht die einzigen sind, nach denen man PR-Strategien sinnvoll unterscheiden kann. So schlägt Grunig selbst 2001 eine Weiterentwicklung der den vier „Modellen" zugrunde liegenden Unterscheidungsdimensionen vor, indem er neben Ein- und Zweiseitigkeit und Symmetrie noch die Kriterien mediatisierte versus interpersonale Kommunikation und ethische versus unethische Kommunikation stellt (Grunig 2001: 29). Damit werden aber zwei sehr verschiedene Fragen in das Analyseschema mit hinein genommen: die ethische Reflexion von PR und die Frage der Wahl des adäquaten Instrumentes der PR. Dies scheint die Systematik des Analyseschemas eher zu reduzieren als zu erhöhen, wenngleich die beiden Aspekte als Fragestellungen natürlich ihre Relevanz haben.

Sieben Leitbilder von Informationspolitik

Vor allem müssen die Kriterien, die den verschiedenen Analyserastern zugrunde liegen, im Hinblick auf das dahinterliegende Forschungsinteresse beurteilt werden. Hier wird nun die PR von öffentlichen Institutionen als Informationspolitik analysiert. Beurteilt werden die Informationsaktivitäten mit Hinblick auf die Konstitutionsbedin-

gungen einer demokratischen Öffentlichkeit. Deshalb sind zwei grundlegende Achsen interessant. Erstens stellt sich wie bei Grunig im Hinblick auf PR die Frage der Symmetrie: Wo bewegt sich die Informationspolitik auf dem Kontinuum zwischen einer einseitig manipulierenden Kommunikation und einem Dialog unter gleichberechtigten Kommunikationspartnern? Zweitens stellt sich aber gerade bei staatlichen Institutionen auch die Frage nach den Rechten der Bürger auf Zugang zu Information: Wird der Zugang möglichst weit geöffnet oder bleibt es bei einer auf den Schutz behördlicher Geheimnisse ausgerichteten Politik? Die eine Achse betrifft damit vor allem die PR, die zweite Achse das Transparenzregime. Damit stellt sich bei der Einordnung einer konkreten Politik auch die Frage, ob sie sich primär auf die Implementation eines mehr oder weniger offenen Transparenzregimes konzentriert oder ob es ihr vor allem um mehr oder weniger manipulative PR geht.

Innerhalb dieses recht groben Koordinatensystems (vgl. Abbildung 3 in Kapitel I-II, 3.1) lassen sich sieben Leitbilder von Informationspolitik identifizieren, die verschiedene aus der Literatur entnommenen Unterscheidungskriterien integrieren. Fünf Leitbilder konzentrieren sich vor allem auf PR und sind auf einem Kontinuum zwischen asymmetrischer und symmetrischer persuasiver Kommunikation angesiedelt. Zwei weitere Leitbilder konzentrieren sich auf die Frage des Zugangs zu Information und sind zwischen einem komplett offenen und einem vollständig abgeriegelten Zugang angesiedelt. Dabei ist zu beachten, dass Informationspolitik in der Praxis natürlich immer durch die Überlappung oder den Widerstreit verschiedener Leitbilder geprägt sein wird. Bestimmte Leitbilder auf Ebene der PR lassen sich geradezu ideal mit einem Leitbild auf Ebene der Transparenzregelungen kombinieren, während sich andere gegenseitig ausschließen. Bei der Analyse wird sich stets die Frage stellen, welches Leitbild dominant ist. Geht es primär darum, den Arkanbereich der Bürokratie abzuschirmen oder im Gegenteil um freien Zugang zu institutioneller Information? Geht es um einen echten Dialog mit den Bürgern oder um schlichte Manipulation ihrer Meinungen mit allen Mitteln? Zielt der Staat vielleicht nicht auf Kontrolle von Meinungen, aber doch auf Beeinflussung der Agenda öffentlicher Debatten? Wollen die Institutionen überzeugen, indem sie die Gründe für ihr Handeln offen legen oder indem sie sich mit emotional ansprechenden Symbolen schmücken und so ihr Image verbessern? Die Antworten auf diese Fragen positionieren eine Informationspolitik im hier vorgeschlagenen Analyseraster.

(1) *Propaganda* ist das Leitbild einer Informationspolitik, die keinen Respekt gegenüber dem Gesprächspartner zeigt und grundlegende Normen zwischenmenschlicher Kommunikation wie die der Wahrhaftigkeit ignoriert. Wahrhaftigkeit meint das, was subjektiv als wahr empfunden wird. Damit ist die bewusste Manipulation Kennzeichen von Propaganda.[68] Eine umfassende Definition von Propaganda bietet Bentele (1999: 103):

---

[68] Der Unterschied zwischen Propaganda und anderen Leitbildern von Informationspolitik liegt mit dieser Definition nicht im Auge des Betrachters, wie Bernays nahelegt: „The only difference between

> „Moderne Propaganda ist demnach als unidirektionale, beeinflussende Kommunikation zu definieren, für die wahrheitsgemäße Information untergeordnet ist oder bewusst ausgeklammert wird."

Außerdem sei Propaganda durch bestimmte Kommunikationsmittel geprägt: Wiederholungen, einfache Stereotype, klare Wertungen, Vermischung von Information und Meinung, Emotionalisierung, Aufbau von Feindbildern (Bentele 1999: 103). Mit Ausnahme von letzterer Eigenschaft sind diese Mittel aber ebenso Strategien gewöhnlicher Werbung. Das Besondere an Propaganda ist nun, dass allgemeine Normen der Kommunikation nicht respektiert werden. Dem Propagandisten ist jedes Mittel recht, was ihn von Anhängern anderer Kommunikationsstrategien unterscheidet. Schließlich weist Bentele darauf hin, dass Propaganda zur ihrer vollen Entfaltung nur innerhalb einer zentralisierten, nicht demokratischen Gesellschaft mit einem staatlich gelenkten Mediensystem komme.

Propaganda umfasst ressourcenintensive PR-Aktivitäten, zu denen durchaus auch eine intensive Erforschung öffentlicher Meinung gehört: Es kann also zweiseitige Kommunikation im Sinne von Grunig sein. Propaganda schließt dabei strukturell jegliche offene Diskussion mit und unter den Bürgern aus. Emotionale Appelle und die Inszenierung symbolischer Politik werden gegenüber der Nennung von Argumenten und Gründen für politisches Handeln dominieren, denn Letztere wären kritisierbar. Zur Propaganda gehört auch der Versuch, die Agenda der Debatte zu kontrollieren und den Arkanbereich des Staates zu maximieren, sodass Propaganda durchaus mit anderen der folgenden Leitbilder von Informationspolitik kombinierbar ist.

(2) *Arkanpolitik* macht die Geheimhaltung zum zentralen Prinzip. Es muss damit aber im Gegensatz zur Propaganda kein persuasives Ziel verfolgt werden. Vielmehr kann Arkanpolitik auch technokratisch motiviert sein: Die Dinge lassen sich am besten regeln, wenn sie nicht der öffentlichen Kritik ausgesetzt sind. Diese Einstellung der Bürokratie kritisierte schon Weber ([1922] 1980: 573): Der Begriff des Amtsgeheimnisses sei die spezifische Erfindung der Bürokratie, und nichts verteidige die Bürokratie mit solchem Fanatismus wie eben das Amtsgeheimnis. Die Idee des noch aus der Kaiserzeit stammenden Amtsgeheimnisses wurde in Deutschland erst 2005 durch ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz eingeschränkt.[69] Arkanpolitik wird in ihrer Reinform ein solches Recht auf Informationen zu verhindern wissen. Zumindest wird aber ein Arkan-Regime jegliche Informationen, die Beschlüsse vorbereiten und die Arbeitsdokumente der Verwaltung geheim halten. Allenfalls die Ergebnisse der Politik werden bekannt gegeben. Die PR ist systematisch geschwächt. Sie dient einzig dazu,

---

propaganda and education, really, ist the point of view. The advocacy of what we believe in is education. The advocacy of what we don't believe in is propaganda" (Bernays 1923, 212).

69 Der Bundestag hat am 5.9.2005 das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)" verabschiedet, - ein Gesetz, dass die Regierung schon seit 1998 angekündigt hatte, und das immer noch eine Reihe von Ausnahmen enthält, die zum Beispiel Entwürfe und Vorbereitungsdokumente für behördliche Entscheidungen betreffen (§4).

spärliche Informationen zu verlautbaren. Feedback-Mechanismen braucht eine solche PR nicht. Arkanpolitik, und das ist möglicherweise gar nicht so selten der Fall, kann sich auch als Ergebnis von Untätigkeit und mangelnder Sensibilisierung gegenüber den Bedürfnissen der Öffentlichkeit ergeben. Schweigen ist zwar im Ergebnis identisch mit Verschweigen, kann aber auf unterschiedliche Motive und Ursachen zurückzuführen sein.

(3) Den Gegensatz dazu bildet Informationspolitik unter dem Leitbild *Transparenz*: Transparenz betrifft den einfachen, offenen Zugang zu allen Informationen, die eine politische Institution verarbeitet und produziert. Dieser Zugang hat eine rechtlich-formale, aber auch eine pragmatische Dimension: „[…] in countries, where laws prescribe secrecy, officials find ways to share information, whereas in the few countries where laws prescribe publicity, officials find ways to withhold information" (Galnoor 1977: 292). Einerseits beruht Transparenz auf dem Recht der Bürger auf einfachen Zugang zu Information und Dokumenten, andererseits stellt sich die Frage, ob dieser Zugang in der Praxis nicht von anderen Hindernissen verstellt ist. Denkbar sind: örtliche oder zeitliche Unerreichbarkeit (zum Beispiel durch Archive an abgelegenen Orten mit stark begrenzten Öffnungszeiten oder hohe Gebühren für den Zugang zu Dokumenten) oder die „Kodierung" von Information in nur für die Experten verständlichen Fachsprache. Im Fall von internationalen Organisationen kann auch eine fehlende Übersetzung von Texten in die Muttersprachen der Bürger den Zugang erschweren. Außerdem kostet ein formales Verfahren zum Zugang zu Dokumenten in jedem Fall Zeit als knappe Ressource. Transparenz muss also über formales Recht hinausgehen. Zum Beispiel kann ein Gesetz Institutionen auch unmittelbar Publikationspflichten auferlegen.

Aktive PR kann dazu dienen, praktische Hürden aus dem Weg zu räumen durch Einrichtung und Pflege von Schnittstellen einer Organisation mit ihren Bezugsgruppen in Form von Hotlines, Webseiten, Bürgerbüros, verständlich formulierter Information in Publikationen. PR kann dank den technischen Möglichkeiten des Internets unbegrenzt und mit geringen Kosten Dokumente und Informationen direkt zur Verfügung stellen, sodass die Bürger gar nicht auf den formalen Weg eines Verfahrens zur Herausgabe von Dokumenten gehen müssen. So könnte eine Institution eine fast vollständige Transparenz ihrer internen Prozesse herstellen. Diese Transparenz bezieht sich dann nicht nur auf die Ergebnisse einer Politik, sondern auf den gesamten ‚Policy-Circle' von der Formulierung bis zur Evaluation eines Projekts.

Die Nichtregierungs-Organisation Article 19, deren Namen sich aus der Nummer des Meinungs- und Informationsfreiheitsartikels der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN ableitet, hat auf der Grundlage eines umfassenden Rechtsvergleichs[70] Prinzipien entwickelt, die in einem umfassenden und robusten Recht auf Information enthalten sein sollten (Mendel 1999). Es zeigt sich, dass diese Prinzipien

[70] Der ausführliche Vergleich verschiedener Standards verschiedener nationaler und internationaler Transparenzregime ist veröffentlicht als Studie für die Unesco (Mendel 2003).

über das bloße Recht auf Herausgabe von Dokumenten hinausgehen und Maßnahmen zur praktischen Förderung von Transparenz enthalten, die in den Bereich von aktiver PR fallen.

Das grundlegende Prinzip einer umfassenden Transparenzregelung ist danach ein allgemeiner Zugang zu allen vorhandenen Dokumenten einer Institution („maximum disclosure"), der nicht durch andere Gesetze eingeschränkt wird und nur eine begrenzte Menge von Ausnahmen erlaubt. Eine Ablehnung mit Berufung darauf ist nur möglich, wenn die Institution nachweist, dass der Ausnahmetatbestand zutrifft, dass ein Schaden durch die Herausgabe entstehen würde und dass dieser Schaden schwerer wiegt als das öffentliche Interesse an einer Herausgabe („limited scope of exceptions"). Über diese Zugangsregeln hinaus, sollen Sitzungen der Institution grundsätzlich öffentlich sein („open meetings"), es sollte eine grundsätzliche Verpflichtung zur Veröffentlichung von Dokumenten geben und Information über die Arbeitsweise und Ziele der Institution sollten aktiv verbreitet werden („obligation to publish"). Über diese Transparenzregeln sollte öffentlich informiert werden, und auch innerhalb der Institution gilt es die bürokratische Arbeitskultur durch Transparenz-Schulungen („promotion of open government") zu reformieren. Der Prozess sollte weder durch lange Bearbeitungsdauer noch durch exzessive Gebühren behindert werden („facilitate access"). Schließlich sollte ein solches Gesetz Mitarbeiter, die interne Missstände publik machen, vor einer Verfolgung schützen („protection for whistle-blowers", Mendel 1999, o.S.).

Bei einer Informationspolitik unter dem Leitbild der Transparenz wollen öffentliche Institutionen zunächst einmal relativ neutral sein und möglichst sachliche Information herausgeben. Die Institutionen mögen dabei durchaus der Auffassung sein, dass sie eine gute Arbeit leisten und sich über größtmögliche Transparenz am Ende Zustimmung zu ihrer Tätigkeit entwickelt. Gemeinsam ist der Transparenz- und der Arkanpolitik, dass dabei nicht primär ein persuasiver Ansatz verfolgt wird. Es gehört aber auch zu Informtionspolitik nach dem Leitbild Transparenz, dass ein Akteur seine politischen Interessen und Positionen offen legt. Daher passt Transparenz gut zum Leitbild einer Rechtfertigung von Politik, das weiter unten erläutert wird. Der entscheidende Unterschied zwischen den Leitbildern Transparenz und Rechtfertigung ist, dass bei Letzterem die Persuasion als Ziel der Kommunikation in den Vordergrund rückt.

(4) Einer persuasiven Kommunikation ebenfalls noch vorgelagert ist Informationspolitik nach dem Leitbild *Agenda-Setting*. Dieser Begriff bezeichnet in der Kommunikationswissenschaft eine Medienwirkung. Agenda-Setting bezeichnet den Einfluss der Medien auf die Rangfolge der Themen, die ihr Publikum wichtig findet: „The agenda-setting function of the media's capability, through repeated news coverage, of raising the importance of an issue in the public's mind" (Severin/Tankard 2001: 219). Cohen (1963: 13) hat diese Wirkungsannahme schon vor mehr als 40 Jahren formuliert: Medien bestimmen nicht, was Menschen denken, sondern worüber sie nachden-

ken.[71] Hier wird der Begriff Agenda-Setting nun im übertragenen Sinne als Leitbild einer Informationspolitik gebraucht, die Einfluss auf den öffentlichen Themenhaushalt nehmen will. Ziel von PR wäre dann, öffentliche Debatten zu einem bestimmten Thema anzuregen, ohne allerdings die Meinung zum Thema gleich mitzuliefern. Hier findet also durchaus eine Intervention in den Raum öffentlicher Debatten statt, der über das bloße Anbieten von Informationen hinausgeht. Politische Institutionen versuchen die Themen, die intern auf ihrer Agenda stehen, auch auf die Agenda der öffentlichen gesellschaftlichen Debatten zu bringen. Hierfür reicht offensichtlich eine Regelung zum Zugang zu Dokumenten nicht aus. Eine starke PR wird zum Beispiel Medienberichterstattung über ein Thema anregen, Diskussionsforen initiieren, ohne dabei aber den inhaltlichen Verlauf der Debatten zum Thema zu dominieren.

Einen Schritt weiter geht Informationspolitik, wenn sie auch inhaltlich Position bezieht und die Bürger auch von dieser Position überzeugen will. Damit hat sich aber auch das Selbstverständnis des jeweiligen Sprechers geändert. Er ist nicht mehr nur Anbieter von Informationen oder lädt zu einer Debatte zu einem Thema ein.

(5) Das Leitbild der *Rechtfertigung* geht letztlich von einem Selbstverständnis der kommunizierenden Organisation als politischer Akteur aus, der die Bürger von seiner Position überzeugen will. Dies widerspricht dem traditionellen Selbstbild einer Verwaltung. Es widerspricht aber nicht unbedingt der Verwaltungswirklichkeit, die zumindest auf ihrer Leitungsebene auch politische Entscheidungen trifft und nicht nur umsetzt. Verwaltungen werden von der Policy-Analyse heute als „keystone in the policy process" (Howlett/Ramesh 1995: 56) gesehen. Selbst wenn sie aber neutral einen politischen Auftrag der Regierung umsetzen (was keineswegs immer der Fall sein wird), so bleibt doch zumindest die Information darüber politisch. Mit Verwaltungshandeln werden politische Ziele verfolgt. Deshalb kritisiert Terrill (1994: 54ff) in einer Diskussion der australischen und englischen Guidelines für Regierungskommunikation das dort angestrebte Ziel einer unpolitischen Information der Bürger. Es entspreche nicht der Natur tatsächlichen Verwaltungshandelns.

Das Leitbild Rechtfertigung umfasst eine klare politische Positionierung, aber auch deren Begründung mit Argumenten. Die Sprecher wollen also die Bürger rational überzeugen mit Hilfe entsprechender Instrumente der PR, nicht aber durch bloße Image-Kampagnen (Leitbild Marketing, siehe unten). Informationspolitik unter dem Leitbild Rechtfertigung umfasst diskursive Kommunikation (siehe Abschnitt 1.2). Rechtfertigung bleibt aber eine einseitige Form der Kommunikation. Politische Akteure versuchen die Bürger zu überzeugen. Ihre eigene politische Position steht aber nicht zur Disposition (anders im Leitbild Dialog, siehe unten).

---

[71] Diese Unterscheidung war gerade der Ansatz der kommunikationswissenschaftlichen Agenda-Setting-Forschung, die nunmehr als Medienwirkung nicht mehr annahm, dass Medien steuern, was die Rezipienten denken, sondern worüber sie nachdenken. Diese These wurde ursprünglich von Cohen (1963: 13) formuliert: The Press „may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about." Einen Überblick über die Forschung bieten Eichhorn (1996) und Rössler (1997).

(6) Das Gegenstück zu rationaler Rechtfertigung ist das *Marketing* von Politik. Marketing ist genauso wie bloße Rechtfertigung ein asymmetrischer Kommunikationsansatz. Der Begriff Marketing wird hier ebenfalls im übertragenen Sinne gebraucht. Die Definition im engeren betriebswirtschaftlichen Sinne bezeichnet die Absatzförderung von Unternehmen durch Marktforschung, Produkt- und Preispolitik, Distribution und Werbung (Merten 2000a: 184). Marketing als Leitbild von Informationspolitik behandelt nun die Politik selbst als ein Produkt, das es zu verkaufen gilt. Als Mittel des Verkaufes dienen nicht primär Argumente, sondern Emotionen, die durch symbolische Politik und klassische Werbemaßnahmen wie Anzeigen und Fernsehspots vermittelt werden.

Werbung ist ein wichtiges Marketinginstrument (Fröhlich 2006: 162). Sie bezeichnet einerseits den Charakter der Informationsvermittlung als ‚werbend': emotional, mit simplen sich wiederholenden Verkaufsbotschaften. Andererseits kennzeichnet Werbung, und dadurch wird der Begriff erst sinnvoll abgrenzbar, die Tatsache, dass es sich um gekaufte Kommunikation in den Medien handelt. Kotler (1989: 519) definiert Werbung als „nichtpersonale Formen der Kommunikation, die von bezahlten Medien unter eindeutiger Indentifikation der Kommunikationsquelle übermittelt" werden. Die Tatsache, dass der Werbekunde hier den medial vermittelten Inhalt kontrolliert, unterscheidet Werbung in der Presse von der Medienarbeit, die auf den redaktionellen Teil von Medien zielt (Fröhlich 2006: 105). Das Leitbild des Marketings weist im Modus der Kommunikation durchaus Ähnlichkeiten zur Propaganda auf. Aber im Gegensatz zur Propaganda ist dem Marketing nicht jedes Mittel recht. Vor offenen Lügen oder Ehrverletzungen wird professionelles Marketing zurückschrecken, nicht aber davor, Politik genauso einseitig werbend wie irgendeine andere Ware zu verkaufen. Ein Großteil der Wahlkampfkommunikation politischer Parteien ließe sich als Informationspolitik unter dem Leitbild Marketing subsumieren.

(7) Das ohne Zweifel normativ und in der praktischen Umsetzung anspruchsvollste Leitbild von Informationspolitik ist der *Dialog mit den Bürgern*. Zunächst ist mit dem Wort ‚Dialog' nur die Möglichkeit eines Wechsels der Kommunikationsrollen gemeint: Zwei Parteien sprechen und hören zu. Dialog vollzieht sich als „statement and counterstatement" (Heath 2001b: 32).

Politisch wird der Dialog dadurch, dass seine Ergebnisse in die Entscheidungsfindung einer politischen Institution einfließen. Das heißt nicht, dass solche Dialoge Entscheidungen vorwegnehmen. Es sollte aber eine Verbindung zwischen politischen Dialog und politischer Entscheidung bestehen. Ein politischer Dialog erfordert damit eine besondere politische Situation und besondere Kommunikationsmechanismen: Er muss vor der politischen Entscheidung stattfinden oder zumindest dann, wenn Revisionen oder politische Reaktionen als Konsequenz noch möglich sind. Institutionelle PR muss außerdem Prozeduren finden, in denen „die" Bürger tatsächlich ein Gespräch mit „der" Institution anfangen können. Es ist sind also Kommunikationsformen gesucht, die einen Wechsel der Kommunikationsrollen zwischen Sprechern und Zuhörern ermöglichen und deren Ergebnisse in politische Entscheidungen einfließen. Diskussionsforen, virtuell im Web oder als klassische Präsenzveranstaltung durchge-

führt, sind dialogisch. Aber die in diesen Foren geführten Debatten müssen als Feedback auch in den politischen Prozess zurückgeführt werden. Dies würde nicht nur dazu dienen, die zukünftige PR zu verbessern, was der asymmetrischen PR von Grunig entsprich. Das Feedback sollte zukünftige Politik oder ihre Implementierung beeinflussen.

Voraussetzungen für einen Dialog sind sowohl Transparenz, damit die Bürger überhaupt informiert Stellung nehmen können, als auch eine rationale Rechtfertigung, denn die Überzeugung im Dialog verläuft über Argumente. Beim Leitbild Dialog wird der einseitigen Rechtfertigung nun aber noch ein Rückkanal hinzugefügt.

„Dialogische PR" ist übrigens auch der Begriff, den Grunig (2001: 28) heute für seine ‚symmetrische PR' vorzieht, weil der Begriff Symmetrie in der Diskussion des Faches allzu oft überinterpretiert worden sei. Dialog birgt als Begriff natürlich ebenfalls dieses Risiko, denn es gibt Dialog-Begriffe, die wesentlich stärker normativ aufgeladen sind. Häufig wird damit auch eine Art Habermas'sche ideale Sprechsituation assoziiert. Der hier vorgestellte Dialog-Begriff orientiert sich dagegen eher am Modell von Grunig, der zwar eine gewisse Bereitschaft beider Seiten zur Verständigung und zur Kompromissfindung voraussetzt (Grunig/Hunt 1984: 23). Die Akteure geben aber ihre Interessen im Dialog nicht auf. Der PR fällt dabei die Rolle zu, im Streitfall eine „Win-win"-Zone zu identifizieren, die eine Einigung möglich macht (Grunig 2001: 26).

Damit geht der Dialogbegriff dennoch über die bloße ‚Rede und Gegenrede' hinaus, die im Folgenden als ‚*dialogisch*' klassifiziert werden soll. ‚Dialogisch' sind zum Beispiel PR-Instrumente, die die Bürger zu Wort kommen lassen, aber daraus keinerlei politische Konsequenzen ziehen. ‚Dialog' ist dann primär ein Mittel, zum Beispiel des Agenda-Settings, der Rechtfertigung oder aber auch der Propaganda. Eine solche instrumentelle, quasi-pädagogische Funktion von Dialog kann man bis Platon beziehungsweise Sokrates zurückführen, der das Zwiegespräch dazu nutzte, seine philosophischen Lehren zu verbreiten. Die Unwissenden werden durch das Frage-Antwort-Spiel sanft zur der dem Philosophen schon vorher bekannten Erkenntnis geführt. Dialog wird in dieser Studie dagegen als politischer Dialog verstanden, der wechselseitige Persuasionsabsichten aber auch den Willen umfasst, die Meinung des anderen bei der Entscheidungsfindung oder -vorbereitung zu berücksichtigen. Entsprechende formalisierte Verfahren von Bürgerbeteiligung (jenseits von Volksbegehren und Volksabstimmungen) gibt es schon im Rahmen formaler Konsultation (vor allem in der Lokalpolitik) oder in eher experimenteller Form von „Planungszellen" (Dienel 1978), „Zukunftswerkstätten" (Jungk 1995) oder „deliberative polls" (Fishkin 1991).

Burkart (1997) hat für dialogische PR das Konzept „verständigungsorientierter Öffentlichkeitsarbeit" entwickelt. Nach diesem Konzept gibt die kommunizierende Organisation ihre Interessen nicht auf, ist aber bereit ist, mit den Bezugsgruppen in ein ergebnisoffenes Gespräch einzutreten. Ziel dieses Gesprächs ist es, sich entlang der Kategorien von Habermas idealer Sprechsituation auf eine gemeinsam geteilte ‚Wahrheit' (Fakten zum Thema, Situationsdefinition) zu einigen. Dann ist die Schaffung gegenseitigen Vertrauens in die ‚Wahrhaftigkeit' der Gesprächsbeiträge beider Seiten

und schließlich eine Einigung über Fragen der ‚Richtigkeit' zu erzielen. Man einige sich also auf Argumente, die legitim die gegebene Entscheidung beeinflussen sollten. Erst dann sind die Voraussetzungen für verständigungsorientierten Diskurs gegeben. Das Konzept von Burkart ist in der deutschen PR-Forschung als zu idealistisch und praxisfern kritisiert worden (Merten 2000b). Burkart (2004: 464f) betont aber, dass er gar nicht zwingend eine Einigung als Ergebnis erwartet: „The COPR [Consensus-Oriented Public Relations] model is all but a recipe for generating acceptance". Hier wird vom Dialog ebenfalls keine Einigung erwartet und auch kein im engeren Sinne gleichberechtigtes Gespräch, denn die öffentlichen Institutionen werden durch den Dialog nicht aus ihrer Entscheidungsrolle entlassen. Dialog ist damit ein *Austausch mit Folgen für politische Entscheidungen*, was auch schon anspruchsvoll und in der Praxis wohl auch nicht oft realisierbar sein wird.

Tabelle 3: Sieben Leitbilder von Informationspolitik

Leitbilder	Erläuterung	Rolle von PR und Transparenzregeln
Propaganda	Überzeugen mit unlauteren Mitteln	Fokus auf PR: Mission: Manipulation unter Missachtung aller Kommunikationsnormen; verbunden mit Arkanpolitik
Arkanpolitik	Politik jenseits von Öffentlichkeit	Fokus auf Geheimhaltungsregeln (statt Transparenzregime): keine öffentlich zugängliche Information über politische Agenda, Prozeduren und Policies; institutionell geschwächte PR
Transparenz	Einfacher Zugang zu umfassender Information	Fokus auf Transparenzregime: Informationszugang rechtlich garantiert; dabei kann PR helfen, dies praktisch umzusetzen
Agenda-Setting	Debatte über Themen stimulieren	Fokus auf PR: Themen setzen/Debatte anregen
Rechtfertigung	Politik erklären und begründen	Fokus auf PR: PR dient der Verbreitung von Argumenten und Begründungen einer Politik; aber auch Zugang zu breiter Information wird gewährt durch ein geeignetes Transparenzregime
Marketing	Politik symbolisch vermarkten	Fokus auf PR: um besseres Image werbende symbolische Politik; keine argumentative Auseinandersetzung
Dialog	Offener Austausch mit Folgen für Politik	Fokus auf PR (starkes Transparenzregime ist Voraussetzung): PR eröffnet Foren der Debatte; rationale Rechtfertigung; PR führt Ergebnisse der Debatte wieder dem politischen Entscheidungsprozess zu

2.6 Zwischenfazit

Informationspolitik ist definiert als ein Satz von politischen Entscheidungen, die die Informationsaktivitäten öffentlicher Institutionen strukturieren, in dem sie Regeln des Zugangs zu Dokumenten und Informationen definieren und den Rahmen für die PR öffentlicher Institutionen setzen.

PR wurde bestimmt als interessengeleitete kommunikative Vermittlertätigkeit, deren inhaltliche Ausrichtung bei hoheitlichen Kommunikatoren eine Frage politischer Entscheidungen ist. Auf Öffentlichkeit nimmt Öffentlichkeitsarbeit Einfluss, indem sie Themen, Meinungen, Sprechern und auch Foren öffentlicher Auseinandersetzung anbietet oder fördert – wobei diese Beiträge mehr oder weniger konstruktiv sein mögen für die demokratische Konstitution von Öffentlichkeit. Die Wirkung von PR ist begrenzt durch die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen und den doppelten Filter der Medien und des aktiv auswählenden Publikums. PR ist damit nur einer der Akteure im öffentlichen Raum und muss sich an den sozialen Praktiken orientieren, die der Struktur Öffentlichkeit Dauerhaftigkeit verleihen. Als Besonderheit der PR öffentlicher Institutionen ist ihre normative Bindung an das Allgemeinwohl und eine Orientierung an der Zielgruppe Gesamtbevölkerung zu nennen.

Damit stellt sich die Frage nach dem Möglichkeitsraum, in dem sich Informationspolitik im Hinblick auf Öffentlichkeit bewegt. Aufbauend auf PR-Theorien ist ein Modell mit sieben Leitbildern von Informationspolitik entwickelt worden. Mögliche Leitbilder von Informationspolitik sind: Propaganda, Arkanpolitik, Agenda-Setting, Marketing, Rechtfertigung, Transparenz und Dialog.

3 Das Ethos einer europäischen Informationspolitik

Ob Informationspolitik eher dem Typus Propaganda, Dialog oder einem der anderen Leitbilder entspricht, hat Konsequenzen für die Demokratiefähigkeit einer solchen Politik. Sie wird damit auch einen mehr oder weniger konstruktiven Beitrag zur Konstitution einer demokratischen Öffentlichkeit leisten. Im Folgenden sollen aus dieser Überlegung heraus empirisch überprüfbare Kriterien für eine *demokratische* Informationspolitik abgeleitet werden, wobei darunter eine Politik zu verstehen ist, die die Genese und den Erhalt einer demokratischen Öffentlichkeit eher fördert als behindert. Normative Angemessenheit allein sagt aber noch nichts über die Wirksamkeit von Informationspolitik im Rahmen der EU aus. Daher muss das Ethos einer europäischen Informationspolitik, die die Genese einer europäischen Öffentlichkeit tatsächlich anstrebt, breiter angelegt sein. Neben den demokratietheoretisch hergeleiteten Kriterien müssen gleichzeitig grundlegende Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Informationspolitik erfüllt sein. In der Auseinandersetzung mit Theorien des Kommunikationsmanagements werden im Folgenden daher auch Kriterien einer *effektiven* Informationspolitik identifiziert. Schließlich muss sich Informationspolitik auch noch auf die besonderen Strukturbedingungen europäischer Öffentlichkeit einlassen, woraus sich Kriterien einer *europäischen* Informationspolitik herleiten lassen. Damit ergibt sich ein komplexes Bündel, bestehend aus drei Kriterienkatalogen, die miteinander zu vereinbaren sind, wenn Informationspolitik tatsächlich geeignet sein soll, der Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit zu dienen. Das so konstituierte Ethos einer europäischen Informationspolitik, die gleichermaßen demokratisch und effektiv ist, dient als *Analyseraster* für den empirischen Teil dieser Studie. In Auseinandersetzung mit dem

hier theoretisch entwickelten Modell einer europäischen Informationspolitik kann die Forschungsfrage nach dem Verhältnis der Informationspolitik der EU zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit beantwortet werden.

3.1 Kriterien einer *demokratischen* Informationspolitik

In Abschnitt 1.2 wurden aus einem normativen Verständnis von Öffentlichkeit heraus Eigenschaften von politischer Kommunikation in einer funktionierenden Öffentlichkeit entwickelt. Oben sind nun aus empirisch-analytischer Sicht sieben Leitbilder von Informationspolitik identifiziert worden, die den Möglichkeitsraum einer solchen Politik abstecken (Abschnitt 2.5). Dieses Unterkapitel bringt nun beides zusammen und beantwortet die Frage: Welche Informationspolitik ist einer demokratischen Öffentlichkeit angemessen?

Vorweg gilt es aber ein grundlegendes Kriterium für demokratisches Regieren zu berücksichtigen. Die Informationsaktivitäten öffentlicher Institutionen bedürfen genauso wie alle Aktivitäten von Trägern hoheitlicher Aufgaben eines rechtlichen Mandats, um zu handeln. Informationspolitik muss sich an die Gesetze halten und ist an grundlegende Prinzipien wie das der Verhältnismäßigkeit gebunden. So betont auch das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 2002, dass staatliche Öffentlichkeitsarbeit zulässig und notwendig sei, aber nur, wenn sie der Ausführung einer staatlichen Aufgabe diene, die für die Ausführung dieser Aufgabe zuständige Institution handele und die verbreiteten Informationen richtig und sachlich seien (Bundesverfassungsgericht 2002: 252). Entsprechend ihres individuellen Mandates dürfen Institutionen auch kommunizieren. Czerwick (1998: 493; ähnlich auch in Robbers 1990: 85ff) hebt daher den Unterschied zwischen der PR einer Regierung und einer Verwaltung hervor:

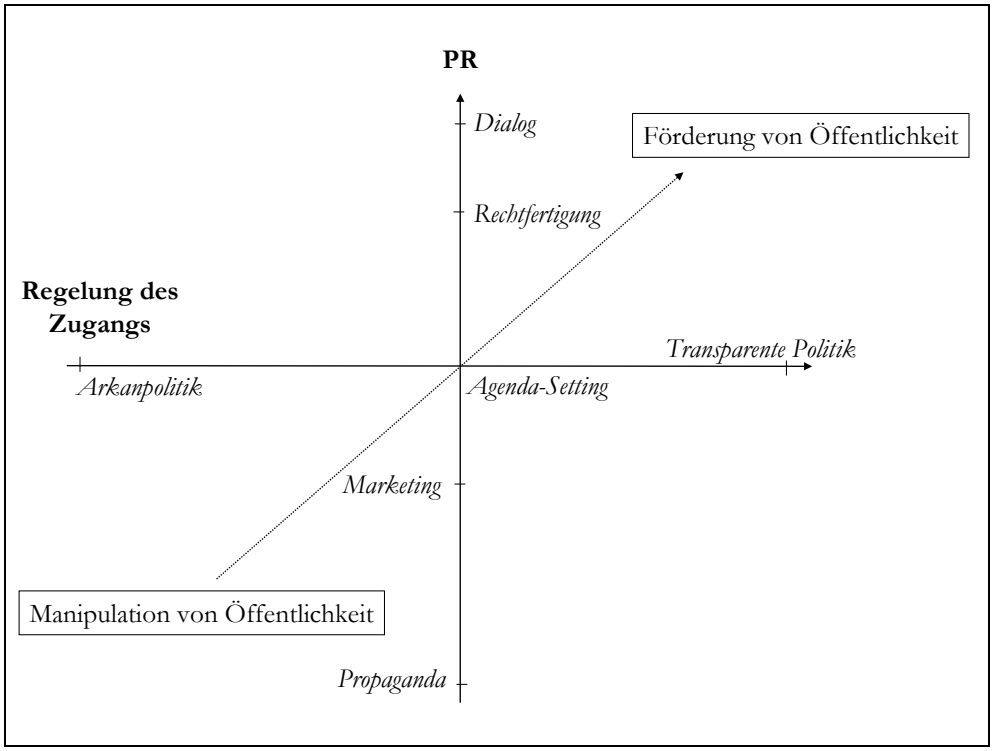
> „Im Gegensatz zur politisch motivierten Regierungskommunikation leitet sich die Verwaltungskommunikation primär aus den Sachaufgaben ab, die die Behörden zu erfüllen haben. Hieraus ergeben sich eine Reihe normativ begründeter Anforderungen an die Qualität der Verwaltungskommunikation: Sie muss wahrhaftig, umfassend, sachlich, klar und eindeutig, verhältnismäßig und neutral sein."

Als zentrales Kriterium demokratischer Informationspolitik wird darum hier festgehalten: Die Institution muss entsprechend ihres *demokratisch legitimierten Mandates* und der darin festgelegten Ziele und Prinzipien ihrer Arbeitsweise kommunizieren. Jenseits dieser grundlegenden Norm und Beschränkung der Informationsarbeit öffentlicher Institutionen soll nun diskutiert werden, welche Leitbilder dazu taugen, die Konstitution einer demokratischen Öffentlichkeit zu fördern.

Im Folgenden wird argumentiert, dass die zentralen Leitbilder einer demokratischen ‚I-Politik' Transparenz, Rechtfertigung und Dialog sind. Agenda-Setting ist nur in einer moderaten Form legitim. Arkanpolitik und Marketing können als Ausnahme,

nicht aber als Leitbild gerechtfertigt sein. Propanda läuft der Idee einer demokratischen Öffentlichkeit grundsätzlich zuwider (Abbildung 3).

Abbildung 3: Zwischen Förderung und Manipulation von Öffentlichkeit



Eine demokratische Informationspolitik hat die Stärkung der Urteilsfähigkeit der Bürger zum Ziel (Yudof 1983: 4). Eine Informationspolitik, die sich am *Leitbild Transparenz* orientiert, kann dazu beitragen. Sie erlaubt den Bürgern, sich selbst eine Meinung aufgrund der Faktenlage zu bilden und ein „enlightened understanding" (Dahl 1989: 111) von Politik zu entwickeln. Darum wurde Transparenz oben nicht nur als Leitbild von Informationspolitik (Abschnitt 2.5), sondern weiter vorne auch als Funktion von Öffentlichkeit hervorgehoben (Abschnitt 1.2). Transparenz ist auch eine der Voraussetzungen für einen Dialog, da sie den nicht-staatlichen Akteuren weitreichenden Einblick in die vorliegenden internen Informationen bietet und somit das informationelle Ungleichgewicht der Diskurspartner reduziert. Dadurch wird die Möglichkeit einer pluralen Debatte erhöht, denn es gibt keine informationell privilegierte Partei in der Diskussion.

Als Kriterien einer an Transparenz ausgerichteten und damit demokratischen Informationspolitik ergeben sich aus dem vorigen Abschnitt hier noch einmal zusammengefasst folgende Merkmale. Zunächst sind dies (1) ein umfassendes allgemeines

Recht auf Zugang zu Informationen. Daneben sollten (2) umfassende Informationen direkt über geeignete Kanäle allen Interessierten zur Verfügung gestellt werden. Mit „umfassend" ist gemeint, dass die verschiedenen Aspekte eines Sachverhalts abgedeckt werden, die potenziell Relevanz für einen größeren Teil der Bürger haben können. Inhaltlich sollte es sich um (3) differenzierte und (4) sachliche Informationen handeln. Mit ‚differenziert' sind Informationen gemeint, in denen nicht nur die Vorteile und Chancen, sondern auch die Risiken eines politischen Projekts genannt werden. Dazu gehört auch, die Bedingungen offen zu legen, unter denen sich erhoffte Chancen und Vorteile realisieren können. Damit ist nicht die Forderung verbunden, dass Vor- und Nachteile gleichgewichtig thematisiert werden müssen. Aber das Vorhandensein von Nachteilen, Risiken oder auch bloß die Bedingungen, unter denen sich die positiven Wirkungen entfalten können, sollten im Dienste der Transparenz mitgeteilt werden. ‚Sachliche' Information beruht auf verifizierbaren konkreten Fakten statt auf allgemeinen Behauptungen oder emotionalen Urteilen. Die Informationen sollten sich (5) auf den gesamten Politikprozess beziehen, von der Festlegung der politischen Agenda, über interne Vorbereitungsprozesse bis zur Entscheidungsfindung und Evaluation von politischen Projekten.

Die Maximierung von Transparenz als Voraussetzung für die Genese einer Öffentlichkeit, die ihre demokratischen Funktionen erfüllt, ist nicht ganz unumstritten. Auch in demokratischen Systemen wird ein Restbestand von Arkanpolitik erhalten bleiben, der über Notwendigkeiten der Geheimhaltung im Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt wird. Vor einer „Idealisierung des Öffentlichkeitsprinzips" warnt Neidhardt (2006: 49; mit Verweis auf Schelsky 1983a und Jestaedt 2001), weil vollständige Transparenz die Funktionsfähigkeit und Effizienz von Institutionen bedrohe. Für gutes Regieren gebe es auch einen gewissen Bedarf an Intransparenz.[72] Außerdem fördere die öffentliche mediale Debatte nicht unbedingt den rationalen Austausch von Argumenten, wird den Vertretern deliberativer Demokratie entgegen gehalten. Die geheimen Hintergrundgespräche von Lobbyisten und NGO-Vertretern mit EU-Beamten beispielsweise verlaufen empirisch mitunter diskursiver als ihre öffentlichen Äußerungen in den Medien (Naurin 2004).

Dennoch ist *Arkanpolitik* als *Leitbild* von Informationspolitik unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen. Denn erstens sollte das Transparenzprinzip nur zum Zweck des Erhalts und der Realisierung der demokratischen Werte eingeschränkt werden, in deren Dienst es steht:

> „Limits to publicity are consistent with the democratic ideal that informs it. The principle of publicity is in this way self-limiting without being self-effacing" (Gutmann/Thompson 1996: 114).

---

72 So wird argumentiert, dass Verhandlungen besser hinter verschlossenen Türen stattfinden, weil sonst kein Kompromiss erreicht werden könne, siehe Gutmann/Thompson (1996) für eine kritische Diskussion von derlei Einwänden.

Und selbst dann steht die Rechtfertigung von Nicht-Öffentlichkeit vor dem nicht auflösbaren „dilemma of secrecy in democratic societies", das Galnoor (1977: 277) wie folgt beschreibt:

> „Government secrecy must be identified as a deliberate act to protect the public by withholding information. Yet one important public interest that government may be expected to protect is the ability to find out what government is doing to advance the public interest. We need publicity in order to find out whether secrecy is justified".

Die ‚Gefahr' vollständiger Transparenz erscheint vergleichsweise gering gegenüber der steten Versuchung der Verwalter öffentlicher Güter, eine vermeintlich effizientere Geheimwirtschaft zu betreiben und die unliebsame kritische Öffentlichkeit zu verdrängen. „Whom ought we to distrust if not those to whom is committed great authority with great temptations to abuse it?", fragt Bentham ([1839]; zit. nach Gutmann/Thompson 1996: 97). Die verbreitete Furcht der Amtsträger vor der Irrationalität öffentlicher Meinung, die den Entscheidungsprozess der Institutionen bedrohen könnte (siehe zum Beispiel eine entsprechende Ausnahmeregel im Transparenzregime der EU, Kapitel V, 5), basiert letztlich auf einem vordemokratischen Affekt, den man im politischen Denken über Hobbes bis zu Platon zurückverfolgen kann (Münkler/Llanque 1998: 75f). Zwar hat auch schon Aristoteles gegen das paternalistische Zurückhalten von unangenehmen Wahrheiten Einwände erhoben, hier sei aber eine moderne Erwiderung auf das Geheimhaltungsargument zitiert:

> „Many citizens may be less politically competent than some officials, but it is the competence of politically active citizens that is relevant. These citizens are capable of judging as well as officials, and if they are less informed, it is the fault of the officials who conceal critical information" (Gutmann/Thompson 1996: 97).

Die Gefahr von totaler Transparenz ist auch in der sogenannten Mediengesellschaft gering. Um hier auf die Metapher der Aufklärung als ‚enlightenment' zurückzugreifen: Schatten entstehen immer, wenn man Lichter anzündet. Und so wird der Versuch, maximale Transparenz zu schaffen, immer neue Arkanbereiche konstituieren.[73] ‚Soviel Transparenz wie möglich' bleibt also eine zentrale Forderung normativer Öffentlichkeitstheorie.

Unstrittig unbrauchbar für die Förderung demokratischer Öffentlichkeit ist *Propaganda* als Leitbild von Informationspolitik: Sie wurde oben als persuasive Kommunikation jenseits aller Normen definiert und führt jede öffentliche Debatte systematisch ad absurdum. Zur Imageverbesserung oder der Förderung von Akzeptanz mag sie im Einzelfall beitragen. Aus Sicht der Demokratietheorie ist es dagegen entscheidend, dass die Debatte die Urteilsfähigkeit der Bürger erhöht.

---

[73] Empirisch lässt sich das an der Umsetzung des Transparenzregimes der EU-Kommission in Kapitel V, 5.3 sehr gut aufzeigen.

Marketing als Leitbild, das auf emotionale und symbolische persuasive Kommunikation setzt, ist ebenfalls kein konstruktiver Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bürger. Öffentlichkeit soll gerade einen Raum der Auseinandersetzung mit Argumenten bieten. Dennoch macht Informationspolitik nach dem Leitbild Marketing einen großen Teil politischer Kommunikation aus, besonders in Zeiten des Wahlkampfs und im Rahmen von PR-Kampagnen. So beklagen Bennett/Entman (2001: 7):

> „[…] public information campaigns […] are typically designed not to stimulate independent thinking by providing alternative understandings, but to draw out the audience's pre-tested, pre-existing emotional concerns".

Speziell bei staatlichen Informationsaktivitäten ist primär werbende und suggerierende statt erklärender Kommunikation demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen. Im Hinblick auf die Informationspolitik der EU kritisiert Dacheux (2004: 60) einen Marketing-Ansatz, der nur Verkaufsbotschaften an dafür rezeptive Zielgruppen ausstreuen will: „Cette simplification abusive des marketers […] devient […] une absurdité source de profondes erreurs strategiques." In Deutschland hat in diesem Sinne auch das Bundesverfassungsgericht über die Grenzen der Aktivitäten des Bundespresseamts geurteilt:

> „Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt. [...] Anzeichen dafür, dass die Grenze von der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit zur verfassungswidrigen, parteiergreifenden Einwirkung in den Wahlkampf überschritten ist, können unter anderem der Inhalt sowie die äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften sein. [...] Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist. Entsprechendes gilt, wenn sich im Vorfeld der Wahl Druckschriften oder Anzeigen häufen, die bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung für Mitglieder der Bundesregierung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienen" (Bundesverfassungsgericht 1977: 125ff, Abs. 4, 71,74).

Normativ unbedenklich wäre es, mit symbolischen, werbenden Maßnahmen Aufmerksamkeit für ein Thema zu wecken. In einem zweiten Schritt könnte dann eine rationale Rechtfertigung von Politik erfolgen. So könnte auch symbolische Politik zum Instrument der Aufklärung werden. „Inszenierungen können auch Inhalte transportieren, und sogar wirksamer als jede ernste Darlegung. Das ist ihr demokratisches Potenzial", räumt auch Meyer (2002: 14) ein. Es bleibe aber immer „die Ambivalenz der Inszenierungspolitik zwischen gefälliger Einladung zum Inhaltlichen und Placebo." Und das eine läßt sich schwer vom anderen unterscheiden.[74]

---

[74] Symbolische Politik kann auch als nicht intendierte Nebenfolge demokratisierend wirken, da „symbolische Mobilisierung unter bestimmten Bedingungen auch Gegenmobilisierung nach sich zieht, die Öffentlichkeit in einer konfrontativen Weise an Entscheidungsprozesse bindet" (Eder/Hellmann/

Rechtfertigung eignet sich als Leitbild demokratischer Informationspolitik und umfasst (1) die eindeutige Darlegung einer politischen Position und der dahinter stehenden Interessen, (2) die rationale Begründung dieser Position und (3) eine nur marginale Bedeutung von Werbung und Symbolpolitik.

Rechtfertigung trägt zur Diskursivität der Debatte bei, bleibt dabei aber einem strikt repräsentativen Verständnis von Demokratie verhaftet: Die Regierenden sollen ihr Handeln vernünftig rechtfertigen. Zur Rechtfertigung gehört, dass der politische Prozess nicht als Zwangsläufigkeit, sondern als Entscheidungs- und Aushandlungsprozess offenbart wird. Erst dadurch, dass scheinbar natürliche Prozesse als politisches Entscheidungshandeln offenbar werden, können sie sinnvoll zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung werden. Politische Rechtfertigung müsste außerdem über die Folgen politischer Entscheidungen für die Verteilung von Chancen und Ressourcen in der Gesellschaft aufklären. Erst wenn auf diese Weise die eigene Betroffenheit deutlich wird, können sich auch die Betroffenen von Politik in die Debatte einmischen.

Politische Positionierung erregt mehr Aufmerksamkeit als bloß neutrale, technische Information, weil sie dem zentralen Nachrichtenwert Konflikt entspricht, sofern verschiedene Meinungen zu Wort kommen. Hier ist also die Erfüllung der normativen Forderung nach öffentlicher Rechtfertigung zugleich eine Voraussetzung dafür, die Aufmerksamkeit der Medien und des Grand Public zu wecken.

Agenda-Setting ist als Strategie ambivalent. Eine Pluralität an Themen und Sprechern wurde oben als wichtiges Kriterium einer funktionierenden Öffentlichkeit herausgestellt. Die Regierenden sollten darum nicht die Themensetzung öffentlicher Debatten kontrollieren. Dann könnte Öffentlichkeit gerade ihre ‚Irritationsfunktion' (Luhmann 2004 [1995]: 46) nicht wahrnehmen, da die Regierenden durch Thematisierung und Dethematisierung unliebsame Themen unterdrücken könnten.[75] Andererseits ist es völlig legitim, wenn die Institutionen die von ihnen gerade zu bewältigenden Fragen auf die Agenda öffentlicher Debatten bringen, um eine Anteilnahme und Mitsprache der Bürger überhaupt erst zu ermöglichen. Letztlich ist die finale Themenauswahl dann aber Angelegenheit unabhängiger Medien.

Journalisten allein können die Aufgabe der Themenfindung aber nicht übernehmen: Gerade am Beispiel von EU-Politiken lässt sich zeigen, wie relevante Politik strukturell den Aufmerksamkeitsroutinen des Mediensystems entgeht (Kapitel II, 1.2). Dem kann durch Agenda-Setting-Versuche entgegengesteuert werden. Hierbei mag auf Instrumente zurückgegriffen werden, die eher zum Bereich des Marketing gehören. Sie haben aber nur den Zweck, Aufmerksamkeit zu wecken. Agenda-Setting ist

Trenz 1998: 33). Dennoch scheint dies nicht der direkte Weg zur Demokratie zu sein, wenn es um aus öffentlichen Geldern finanzierte PR-Kampagnen geht.

75 „A common strategy of elites or interest groups is to dampen public awareness of many policy issues, restricting the sphere of conflict so they can better control outcomes" (Bennett/Entman 2001: 8).

ein Versuch der Themensetzung. Sie dient nicht primär der Verbreitung der eigenen Meinung.

Damit kann also nur ein *moderates Agenda-Setting* als förderlich für demokratische Öffentlichkeit gelten, wenn (1) keine Dominanz der öffentlichen Agenda stattfindet und (2) keine inhaltliche Kontrolle von Aussagen stattfindet. PR müsste die Meinungspluralität einer auf diese Weise angestoßenen Debatte respektieren oder sogar fördern, indem sie diversen Sprechern ein Forum bietet.

Dialog als Leitbild von Informationspolitik entspricht den Vorstellungen einer deliberativen Demokratie. Denn hier wird Regierungshandeln nicht nur öffentlich dargestellt und diskutiert, sondern vom öffentlichen Diskurs auch beeinflusst. Kommunikative Rückkopplung, also ein Zuhören auf beiden Seiten, ist ein zentraler Mechanismen eine ‚kommunikativ dynamisierten' repräsentativen Demokratie (Sarcinelli 1998a). Damit handelt es sich hier um das anspruchvollste Konzept, das (1) eine ansonsten an Transparenz orientierte und sich rational rechtfertigende Politik voraussetzt. Hinzu kommt dann als zweiter Standard (2) Zuhören und Responsivität seitens der Institution. Dafür muss die öffentliche Diskussion von Anfang an den politischen Entscheidungsprozess begleiten, und es sollte außerdem erkennbar sein, wie die PR-Maßnahmen zu Feedback seitens der Bürger führen können. Dann muss das Feedback gesammelt und in den Entscheidungsprozess einer Institution eingespeist werden.

Bei der Gewichtung der verschiedenen Standards, die sich aus den Leitbildern Transparenz, Rechtfertigung, Dialog und moderatem Agenda-Setting herleiten, würden verschiedene normative Modelle von Demokratie nun wieder divergieren. Deliberative Theorien würden den Schwerpunkt auf einen offenen Dialog setzen. Der PR wird dabei in der Regel keine oder eine nur dysfunktionale Rolle zugewiesen werden, so zum Beispiel bei Habermas (1990 [1962]: 291f). Dagegen leitet Burkart (1992) aus Habermas Theorie des kommunikativen Handelns (1981) gerade seine Anleitung für verständigungs-orientierte PR ab, die Foren des Diskurses schaffen und in Konfliktsituationen moderieren soll.

Weniger anspruchsvoll an Informationspolitik wäre ein klassisches liberales Verständnis von repräsentativer Demokratie. Über die formale Partizipation im politischen System hinaus ist kein Dialog notwendig, wohl aber Transparenz und Rechtfertigung von Politik, denn der Zugang zu politischer Information muss offengehalten werden, damit die Bürger eine informierte Wahl treffen können. Im pluralen Wettstreit der Interessen mögen auch Versuche öffentlicher Institutionen legitim sein, die Agenda öffentlicher Debatten zu beeinflussen, ebenso wie symbolische Politik, aber nur um die Aufmerksamkeit für die dann folgenden Argumente zu wecken. In allen Demokratiekonzeptionen wird das Primat von Transparenz und freier Diskussion vor der Verführung durch Marketing und Propaganda gelten.

Dieser aus zwei Richtungen der Demokratietheorie beeinflusste Wettstreit zwischen den Modellen Dialog und Transparenz um das normativ wichtigere Modell spiegelt sich im Dissens zwischen deutscher und amerikanischer PR-Berufsethik: So erklärte die Ethikkommission der deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG)

Transparenz zum obersten Ziel ethisch guter PR und lehnte explizit einen Paradigmenwechsel in Richtung Dialog ab, so die Darstellung von Horst Avenarius auf der Website des Deutschen Rates für Public Relations.[76] Gerade der Dialog wird aber von der in den USA dominanten Grunig-Schule der PR im Rahmen ihres zweiseitigen, symmetrischen PR-Models als Königsweg propagiert. In Tabelle 4 sind die entwickelten Standards noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 4: Kriterien *demokratischer* Informationspolitik

Kriterien	Indikatoren
Demokratisches Mandat	Die Institution muss ein politisches und rechtliches Mandat für Informationspolitik haben.
Moderates Agenda-Setting	Öffentliche Debatte über Themen anstoßen, die auf institutioneller Agenda stehen ohne Kontrolle der Agenda öffentlicher Debatten
	Keine inhaltliche Steuerung von Aussagen; Respekt vor und Förderung der Pluralität der Meinungen
Transparenz	Umfassendes Recht auf Zugang zu Dokumenten
	Umfassende Information direkt verfügbar
	Differenzierte Information (Chancen und Risiken einer Policy und Bedingungen ihrer Realisierung)
	Sachliche Information (verifizierbare Fakten)
	Transparenz des gesamten Politikprozesses (Agenda, Prozeduren, Entscheidungen, Evaluation)
Rechtfertigung	Politische Positionierung im Wettstreit der Meinungen
	Diskursivität: rationale Begründung politischer Positionen
	Geringer Anteil an primär werbenden und symbolischen PR-Aktivitäten
Dialog	Erfüllung der Indikatoren für Rechtfertigung und Transparenz
	Dialogisches Format: Rede und Gegenrede
	Institutionalisiertes Zuhören/Responsivität: Kommunikationsprozess zeitlich und institutionell verknüpft mit Entscheidungsprozess

3.2 Kriterien einer *effektiven* Informationspolitik

Wenn ein deutsches Ministerium eine Broschüre für die Bürger produziert und diese nur in seiner eigenen Kantine auslegt, dann ist die Möglichkeit einer Außenwirkung offensichtlich stark eingeschränkt, außer indirekt über die eigenen Mitarbeiter, die diese Broschüre möglicherweise lesen. Damit spielt ein so eingesetztes Instrument von

[76] Siehe den Text von Avenarius unter URL: www.drpr-online.de (Stand: 30.5.2006).

Informationspolitik keine große Rolle für die effektive Publizität des Regierens. Auch ist es im Grunde gleichgültig, ob diese Broschüre im Geiste staatlicher Propaganda oder mit dem Willen zu größtmöglicher Transparenz gestaltet wurde. Wie das Beispiel zeigt, ist eine Untersuchung von PR oder Informationspolitik *allein* unter normativen Gesichtspunkten unter Umständen keine besonders relevante Fragestellung. Denn Relevanz gewinnt Informationspolitik erst, wenn sie außerhalb des staatlichen Binnenbereichs wirken kann. Sie muss eine Hebelwirkung entfalten können. Je stärker sie dies tut, umso wichtiger werden die im vorigen Abschnitt entwickelten normativen Standards. Im Folgenden werden nun theoriegeleitet Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Informationspolitik entwickelt. Dabei kann einerseits auf die Argumentation aus Abschnitt 2.2 zurückgegriffen werden, wo schon wichtige Bedingungen für die Wirksamkeit von Öffentlichkeitsarbeit auf Öffentlichkeit angesprochen wurden: das Vorhandensein von Ressourcen und die Beachtung der Praktiken und Routinen öffentlicher Kommunikation. Betont wurde bei diesen Routinen die Bedeutung von Konflikt als Motor von öffentlichen Debatten. Daher muss PR durch eindeutige politische Aussagen auch Debatte provozieren können.

Die Analyse stützt sich außerdem auf die ‚Exzellenztheorie' von Grunig et al. (1992; 2002). Die Autoren entwickeln in einer Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der PR- und Managementforschung Charakteristika, die zu einer insgesamt ‚exzellenten' PR beitragen. Diese ist definiert als ein als solcher empfundener Beitrag zum Gesamterfolg einer Organisation. Grunig et al. haben in ihrer Studie den Zusammenhang zwischen einer positiven Einschätzung des PR-Beitrags zum Unternehmenserfolg durch die Unternehmensführung und dem Vorhandensein der postulierten Merkmale exzellenter PR überprüft und insgesamt empirisch bestätigt.[77] Da es hier nicht um ‚exzellente PR' im anspruchsvollen Sinn von Grunig et al. geht, sondern nur um Voraussetzungen dafür, dass überhaupt eine Wirksamkeit von PR plausibel ist, wurden hier nur die dafür relevant erscheinenden Kriterien aufgegriffen.

Um die tatsächliche Wirkung von PR zu messen, wären nicht nur umfassende Resonanzanalysen der Medienberichterstattung, sondern auch vorherige und nachträgliche Befragungen der Zielgruppen oder experimentelle Untersuchungsdesigns nötig.[78] Eine saubere Messung von Wirkungen einer großen PR-Kampagne, die sich über einen langen Zeitraum mit vielfältigen Mitteln an ein breites Publikum richtet, erfordert enorme Ressourcen. Diese Studie, in der die instrumentelle Frage nach der Wirksamkeit nur der eine Teil der Fragestellung ist, entscheidet sich daher gegen eine solche Untersuchung der Effekte. Aufbauend auf dem Forschungsstand werden stattdessen

---

77 Methodisch wurde kritisiert, dass die Studie von Grunig et al. keine externen Maßstäbe für PR-Erfolg gemessen hat, sondern lediglich verschiedene Selbsteinschätzungen statistisch korreliert hat (Röttger 2000: 51). Dieser Ansatz ermöglich Grunig et al. aber, eine Untersuchung von einer enormen Reichweite durchzuführen, die in der PR-Forschung bisher einmalig ist (siehe Grunig 2002: 1ff für eine Übersicht der Charakteristiken eines ‚exzellenten' PR Programms).

78 Zur Erfolgskontrolle und Evaluation von PR siehe Baerns (1995) und Besson (2003).

plausible *Voraussetzungen für die Wirksamkeit* von Informationspolitik identifiziert und deren Vorhandensein überprüft.[79] Die folgenden sieben Kriterien bestimmen wesentlich das Potenzial von PR, ein breites Publikum zu erreichen.

(1) Oben wurde schon die Bedeutung des Managementbegriffs in der wichtigsten Theorie der amerikanischen PR-Forschung gewürdigt. Danach ist Öffentlichkeitsarbeit selbst Management und soll auf Managementebene einer Organisation verortet sein. Der PR-Manager soll Teil der „dominant coalition" in der Führung der jeweiligen Organisation sein. Dann ist es wahrscheinlicher, dass insgesamt „exzellente" PR geleistet werde (Grunig et al. 1992: 86). Auf Informationspolitik übertragen könnte man dieses Kriterium unter den Begriff *politische Führung* subsumieren: Nur wenn es in der politischen Leitung einer Institution Rückhalt, Verständnis und Initiative für Kommunikation als strategische Aufgabe gibt, ist es wahrscheinlich, dass am Ende die oft vorherrschende bürokratische Kultur überwunden wird und Informationspolitik erfolgreich in PR-Strategien und ein bürgerfreundlich gestaltetes Transparenzregime umgesetzt wird.

(2) Eine zweite Voraussetzung für exzellente PR ist nach Grunig et al. (2002: 13): „empowerment of the public relations function". Die PR-Akteure müssen *Entscheidungsspielräume* haben, um ihre Strategien umzusetzen. Diese Spielräume werden determiniert durch die Hierarchie-Ebene, auf der PR angesiedelt ist, aber auch durch Verwaltungsregeln und Prozeduren in Organisationen. Entscheidungsspielräume sind für Akteure notwendig, damit sie handlungsfähig bleiben. Auch an primär ausführenden und verwaltenden Stellen sind Entscheidungen notwendig sind, um vorgegebene Strategien und Regeln sinnvoll zu implementieren.

(3) Ein weiteres Merkmal erfolgreicher PR ist *Strategie*. Politik wird manchmal mit strategischem Handeln gleichgesetzt, und dieses heißt zunächst einmal: planvolles Handeln zur Erreichung definierter Ziele. Darum überrascht es nicht, dass Policy-Analyse und PR-Forschung praktisch deckungsgleiche Modelle für strategische PR beziehungsweise für die Analyse von ‚policies' entwickelt haben. Für die Effektivität von PR heißt das, dass folgende Prozessmerkmale für strategisch durchgeführte PR stehen und eine zentrale Bedingung für den Erfolg von PR-Programmen darstellen (z.B. Grunig et al. 2002: 16; Dörrbecker/Fissenewert-Goßmann 2001).

(a) Situationsanalyse: Am Anfang steht eine wissenschaftlich fundierte Analyse der ‚Situation', in der Regel also der öffentlichen Meinung, spezieller Zielgruppen und des Kommunikationsproblems, das es zu lösen gilt. (b) Strategie-Formulierung: Dazu gehört die klare Definition von Zielen, deren Erreichen nachher messbar sein sollte, und

---

[79] Das hier vorgeschlagene Hilfsmittel einer indirekten Messung von Wirksamkeit über die Bedingungen ihrer Möglichkeit ist methodisch möglicherweise auch für andere Forschungsvorhaben attraktiv, die keine eigene Wirkungsstudien durchführen können, aber fundierte Aussagen über Wirkungspotenziale machen wollen. Inspiration zu diesem Ansatz waren mir Überlegungen zur Messung der Qualität von Journalismus von Russ-Mohl (1992: 83ff), der für dieses schwer messbare Konzept ebenfalls eine indirekte Messung vorschlägt. Danach wird journalistische Qualität zum Beispiel aus der Zahl der Redakteure, ihrer Qualifikation usw. abgeleitet.

von Mitteln, die geeignet sind, diese Ziele effizient zu erreichen. (c) Implementierung dieses Plans. (d) Evaluation der Umsetzung.

Diese Elemente können sich zeitlich überlagern. Evaluation sollte nicht nur ex post die Zielerreichung überprüfen, sondern als kontinuierliche Prozess-Evaluierung die Implementation begleiten (McGuire 2001: 32). Ebenso kann es zu einer Neubewertung der Situation und einer Reformulierung der Strategie noch während der Implementation kommen. Wenn aber Elemente dieses Zirkels fehlen, sei es die systematische Analyse im Vorfeld, Evaluation oder gar die Implementation, dann ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass die PR-Aktivitäten effektiv und effizient sein werden.

(4) Die Wirkungspotenziale von Informationspolitik werden außerdem durch ihre *Ressourcen* bestimmt. Die klassische Ökonomie nach Adam Smith sieht Arbeit, Kapital und Land als zentrale Produktionsfaktoren und Ressourcen erfolgreichen Handelns (Smith 2000 [1776]). Heute wird kontextabhängig das als Ressource begriffen, was die Erreichung von bestimmten Zielen erleichtert, also Handlungsfähigkeit herstellt (Zimmer 2001: 359). Ressourcen haben Potenzialcharakter, der seine strukturierende Wirkung erst im spezifischen Kontext entfalten kann (Giddens 1984; siehe auch Kapitel III, 2.2). Im Rahmen von Kommunikationsaktivitäten behalten die Produktionsfaktoren ‚Arbeit' im Sinne von Größe und Qualifikation des Personals und ‚Kapital' im Sinne des zur Verfügung stehenden Budgets ihre Bedeutung.

(5) Gerade bei Organisationen, die schwach an eigenen Ressourcen sind, mag die Chance, dennoch effektive Kommunikationsarbeit zu betreiben, darin liegen, *Hebelwirkung durch Kooperation* mit anderen besser ausgestatteten Akteuren anzustreben. Wer dies ist, hängt vom jeweils angestrebten Ziel und Handlungskontext ab. Daraus werden sich ‚natürliche Verbündete' ergeben und solche, die im jeweiligen Bereich wichtig sind und deshalb zu solchen werden sollten. Beim Thema Kommunikation werden zentrale Akteure immer die Medien sein. Bei Politikvermittlung auf nationaler Ebene sind die nationale Regierung und ihre Organe ebenfalls zentrale Akteure. Auch kann die Hebelwirkung durch eine enge Zusammenarbeit der Brüsseler Institutionen (Kommission, Rat, EP) erhöht werden.

Schließlich werden eher technisch-handwerkliche Kriterien das Potenzial einer Informationsaktivität determinieren. Gemeint sind Reichweite und Professionalität der PR.

(6) Reichweite ist banalerweise eine Voraussetzung für Wirksamkeit: Zunächst einmal müssen die Kommunikationsangebote viele Bürger erreichen. Wenn Millionen Bürger erreicht werden sollen, müssen die eingesetzten Mittel zumindest prinzipiell dazu auch in der Lage sein, - was selbstverständlich klingt, aber in der PR-Praxis öffentlicher Institutionen, wie die Fallstudie zeigen wird, nicht immer berücksichtigt wird. Erst wenn dies gegeben ist, stellt sich die Frage, wie und ob die Angebote dann auch rezipiert werden und eine Wirkung entfalten. Diese wird dann wahrscheinlicher, wenn die handwerkliche Qualität der Kommunikationsangebote hoch ist, wenn sie also auf die Bedürfnisse der Zielgruppen zugeschnitten sind.

Einerseits kann *Reichweite* direkt gemessen werden: Wie viele Besucher haben an einer Informationsveranstaltung teilgenommen? Wie hoch war die Auflage einer Broschüre? Wie hoch die Einschaltquote einer mitorganisierten Talk-Runde im Fernsehen? Andererseits kann Reichweite indirekt durch Multiplikatoren erreicht werden. Das sind Menschen, die ihrerseits in der Lage und bereit sind, Informationen weiterzugeben (zum Beispiel Lehrer oder Journalisten). Wenn nur wenige Menschen mit direkter Kommunikation erreicht werden können, müsste sich effektive Informationspolitik darauf konzentrieren, diejenigen zu erreichen, die als Multiplikatoren wirken können und auch eine Motivation haben, dies zu tun.

(7) Die *professionelle Umsetzung* von PR betrifft die Anpassung an die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe. Medienarbeit sollte mediengerecht sein, also den speziellen Aufmerksamkeitsmechanismen der Medien inhaltlich und sprachlich entsprechen. Die sonstige PR sollte auf die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppen zugeschnitten sein. Aktivitäten der *Publikums-PR* sind immer im Hinblick auf die damit zu erreichende Zielgruppe zu bewerten. Eine Broschüre ist auch dann wirkungslos, wenn sie zwar distribuiert, aber von den Bürgern nicht verstanden wird, weil sie im Fachjargon der Beamten geschrieben ist. Auch wenn nicht deutlich wird, warum ein Informationsmittel und sein Inhalt relevant für das eigene Leben sind, werden die Wirkungschancen gemindert. Im schlechtesten Fall kommt es zu nicht intendierten Nebeneffekten wie dem möglicherweise erzeugten Ärger der Bürger über die Belästigung und vermeintliche Verschwendung von öffentlichen Geldern für das Drucken sinnloser Broschüren. *Mediengerecht* ist *Medienarbeit*, wenn sie Nachrichtenfaktoren bedient. Wichtig ist zum Beispiel der Nachrichtenwert Konflikt. Daher ist die bisher als normatives Kriterium genannte politische Positionierung im Wettstreit der Meinungen auch unter Effektivitätsgesichtspunkten wichtig. Mediendebatten werden stimuliert durch politische Meinungsbeiträge, die Widerspruch provozieren, oder durch eine offensive Auseinandersetzung mit anderen Meinungen.

Tabelle 5 fasst die Merkmale effektiver Informationspolitik zusammen. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Für effektive PR mögen noch weitere Kriterien eine Rolle spielen. Auch determinieren die Kriterien nicht Erfolg oder Misserfolg von PR. Drittvariablen werden eine erhebliche Rolle dabei spielen, den Erfolg von konkreten PR-Kampagnen zu bestimmen. Es handelt sich bei dem Kriterienkatalog aber um relevante Merkmale, die das Potenzial einer Informationsmaßnahme erhöhen, tatsächlich eine Wirkung in Bezug auf Öffentlichkeit zu erzielen. Wenn eine ganze Reihe der in Tabelle 5 zusammengefassten Kriterien verfehlt werden, wird PR jedenfalls keinen optimalen Wirkungsgrad erreichen.

Tabelle 5: Kriterien *effektiver* Informationspolitik

Kriterien	Indikatoren
Politische Führung	Informationspolitik muss von der politischen Leitungsebene als zentrale Aufgabe einer Institution verstanden werden
Entscheidungs-spielräume	PR muss Entscheidungen über Kommunikation treffen und umsetzen können
Ressourcen	Qualifiziertes Personal
	Substanzielles Budget
Strategie	Situationsanalyse
	Strategie-Formulierung
	Implementation
	Evaluation
Hebelwirkung durch Kooperation	Kooperation mit nationalen Regierungen
	Kooperation mit nationalen und regionalen Medien
Reichweite	Aktivitäten mit hoher Reichweite: Besucherzahlen, Multiplikatorenanteil
	Eigene Publikationen mit hoher Reichweite: Auflage, Nutzung
	Schwerpunkt insgesamt auf Medienarbeit
Professionelle Umsetzung	Mediengerechte Medienarbeit und professionelle, zielgruppen-orientierte Gestaltung eigener Medien

3.3 Kriterien einer *europäischen* Informationspolitik

Informationspolitik, die Öffentlichkeit fördern soll, muss demokratisch akzeptanzwürdig und strukturell geeignet sein, Wirkungen zu erzielen. Informationspolitik, die *europäische* Öffentlichkeit fördern soll, muss sich darüber hinaus auf die Besonderheiten eines nationale, kulturelle und sprachliche Grenzen überschreitenden Kommunikationsraums einlassen.

In Kapitel II, 1.3 wurde nun schon herausgearbeitet, dass die kulturelle und sprachliche Segmentierung Europas, die komplexe und flüchtige Natur der EU als politischer Ordnung und die Abwesenheit gemeinsamer Medien Strukturschwächen einer europäischen Öffentlichkeit konstituieren. Die empirische Forschung zum Thema hat gezeigt, dass es starke Indizien der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten gibt, dass diese Öffentlichkeit aber nach wie vor stark national segmentiert ist und insgesamt eher embryonalen Status hat (Kapitel III, 1.4). Was bedeutet dies nun für die Formulierung einer genuin europäischen Informationspolitik?

(1) Erstens findet europäische Öffentlichkeit auf nationaler Ebene statt: in nationalen, regionalen oder lokalen Medien und lokalen Präsenzöffentlichkeiten. Damit sich

nationale Medien europäisieren, muss sich europäische Informationspolitik also ‚*nationalisieren*'. Sie muss auf nationaler beziehungsweise lokaler Ebene umgesetzt werden und sollte auf die spezifischen Bedürfnisse des lokalen Publikums angepasst sein. Dies gelingt eher, wenn konkrete Informationsaktivitäten auf nationaler Ebene und in Abstimmung mit nationalen Akteuren geplant werden und nicht zentral in Brüssel. Die Kommission hat diese Idee mit dem Prinzip der Dezentralisierung aufgegriffen. Die Frage ist nun aber, ob und wie dieses Prinzip auch umgesetzt wird. Dezentral werden die genauen Inhalte und die Form von PR- Aktivitäten bestimmt, weniger aber die Ziele, die zentral formuliert werden müssen, wenn es sich um eine kohärente europäische Informationspolitik handeln soll. Auch dürften sich – aus normativer Sicht – in verschiedenen Staaten kommunizierte Inhalte nicht widersprechen: Die notwendige Anpassung von Strategien an nationale Verhältnisse würde sonst in reine Propaganda umkippen.

(2) Zweitens beobachten wir einen Prozess segmentierter Europäisierung: Die horizontale Vernetzung zwischen verschiedenen nationalen Foren wird also nicht dichter. Auch gibt es keine transnationalen Kommunikationsangebote mangels transnationaler Medien. An diesen beiden Punkten kann Informationspolitik ansetzen, wenn sie die Schwächen europäischer Öffentlichkeit abfedern will. Einerseits könnte dies geschehen, indem grenzüberschreitender Meinungsaustausch gefördert wird. Konkret könnten darunter Austauschprogramme von Journalisten oder allgemein die *Förderung von Sprechern aus dem europäischen Ausland* fallen, etwa bei Veranstaltungen der Kommission oder ähnliche Maßnahmen. Andererseits ist die *Förderung transnationaler Medienangebote* denkbar.

Tabelle 6: Kriterien *europäischer* Informationspolitik

Kriterien	Indikatoren
Nationalisierung	Informationspolitik muss auf die nationalen Besonderheiten angepasst werden, um die zentralen Akteure nationaler Öffentlichkeit (Medien, Regierung, Bürger) zu erreichen/Prinzip der Dezentralisierung
Transnationale Vernetzung	Förderung von transnationalen Medien
	Förderung von Sprechern aus dem europäischen Ausland
Europäische Perspektive	Förderung von Sprechern mit einer transnationalen Orientierung (Vertreter von EU-Institutionen, europäische Politiker, besonders auch MEPs)
	Vermittlung unterschiedlicher nationaler Perspektiven

(3) Drittens ist europäische Öffentlichkeit wesentlich noch ein Verbund nationaler Öffentlichkeiten, in denen nationale Sprecher europäische Politik weitgehend aus nationaler Perspektive thematisieren. Dagegen könnte europäische Informationspolitik eben durch die *Förderung einer europäischen Perspektive* intervenieren. Für PR heißt das, dass sie die Sichtbarkeit von Sprechern fördert, die eine solche Perspektive vertreten. Dies sind nicht nur oder in erster Linie Kommissionsbeamte und Kommissare, son-

dern vor allem auch Europaparlamentarier und nationale Europapolitiker, die grenzüberschreitende Probleme aus einer grenzüberschreitenden Perspektive diskutieren könnten. Es geht um eine Erweiterung des Sprecherensembles, das zu einer fundierteren Diskussion europäischer Politik beiträgt und europäische Bezüge in nationalen Debatten herstellt.

3.4 Zwischenfazit

Wie muss eine Informationspolitik beschaffen sein, um als konstruktiver Beitrag zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit gelten zu können? Als Antwort auf diese Frage ist das Ethos einer europäischen Informationspolitik entwickelt worden, das als ein komplexes Bündel von Kriterien konstitutiert ist, an denen sich eine solche Informationspolitik messen lassen muss.

‚Demokratie'-Kriterien. Erstens sollte Informationspolitik Öffentlichkeit im Hinblick auf ihre Funktionen für die Demokratie stärken: Dazu gehört ein demokratisches Mandat, das diese Politik deckt. Außerdem orientiert sich eine Informationspolitik, die die Urteilsfähigkeit der Bürger fördern will, an den Leitbildern Transparenz, rationaler Rechtfertigung, Dialog oder einer moderaten Form von Agenda-Setting. Nun kann Informationspolitik zwar in diesem Sinne akzeptabel, aber doch unwirksam sein, wenn die Voraussetzungen für eine Kommunikation mit einem breiteren Publikum nicht erfüllt sind.

‚Effektivitäts'-Kriterien. Daraus ergibt sich ein zweiter Satz von Kriterien. Danach hat Informationspolitik dann mehr Aussicht auf Erfolg, wenn sie in der politischen Führung einer Institution Rückhalt findet, die notwendigen personellen und budgetären Ressourcen bereitgestellt und Entscheidungsfreiräume für die PR-Manager eröffnet werden. Dann erhöht es die Wirkungschancen, wenn es sich um ein strategisch geplantes und umgesetztes Programm handelt und sich Medien und nationale Regierungen als Partner für Kooperation gewinnen lassen. Dann erst können die Aktivitäten die notwendige Hebelwirkung entfalten. Die eingesetzten Mittel der Kommunikation sollten darüber hinaus geeignet sein, viele Menschen zu erreichen (Reichweite) und anzusprechen (professionelle Gestaltung).

‚Europa'-Kriterien. Drittens ergeben sich aus den strukturellen Besonderheiten der europäischen Öffentlichkeit Kriterien einer spezifisch europäischen Informationspolitik. Sie muss sich auf national segmentierte Kommunikationsräume einstellen und zu einer besseren transnationalen Vernetzung und der Präsenz einer europäischen Perspektive im Diskurs beitragen.

Die Frage ist nur: Sind diese Kriterienkataloge miteinander vereinbar? Konrad Adenauer wird der Ausspruch gegenüber seinem ersten Regierungssprecher zugeschrieben, dass er eigentlich eine Art ‚demokratischen Goebbels' haben wollte. Aber so etwas gebe es wohl nicht (zit. nach Hill 2004: 2). Darin drücken sich zwei auf den ersten Blick widersprüchliche Anforderungen aus. Einerseits soll die Arbeit des Regierungssprechers demokratisch sein, andererseits aber genauso effektiv die öffentliche

Meinung beeinflussen wie die Propaganda eines Goebbels. Effektivität, so die damit ausgedrückte Intuition Adenauers, ist am Leichtesten durch Propaganda und Arkanpolitik zu erreichen. Wenn dem so wäre, dann wären die hier formulierten Ansprüche strukturell unvereinbar: Kommunikation könnte nicht gleichzeitig den Effektivitätskriterien und den normativen Kriterien genügen.

Dabei hat Adenauer allerdings noch nicht mit den Bedingungen der Kommunikation in einer Demokratie gerechnet. Die Propaganda eines Goebbels funktionierte unter Bedingungen einer Diktatur, aber nicht unbedingt unter Bedingungen von Meinungs- und Pressefreiheit (Bentele 1999: 103; Bussemer 2005: 393). Es sind also die äußeren Bedingungen, die Regierungspropaganda einschränken. Ähnlich argumentiert auch Habermas (2006: 419):

> „Strategic interventions must, unless they run the risk of inefficiency, play by the rules of the game. And once the established rules constitute the right game – one that promises the generation of considered public opinions – then even the powerful actors will only contribute to the mobilization of relevant issues, facts, and arguments."

Wenn in einer Behörde Korruptionsfälle auftreten, dann könnte sie versuchen, dies durch Dethematisierung und Propaganda zu vertuschen. Dieser Versuch würde unter der Beobachtung eines funktionierenden Mediensystems aber das Risiko bergen, dass der Täuschungs- oder Abwiegelungsversuch auffliegt und damit den Skandal noch steigert, wie das Beispiel des Scheiterns der EU-Kommission unter Santer 1999 zeigt (Kapitel V, 1).

Damit entspricht es unter Umständen durchaus auch rein zweck-rationalem Handeln, bestimmte Normen einzuhalten, denn die politische Konkurrenz und die Medien sind bestrebt, Verfehlungen und Propaganda als solche zu enttarnen. So stehen politische Akteure unter dem Druck der Normen eines demokratischen Gemeinwesens. Sie müssen sich zu diesen Normen bekennen, um sich nicht zu isolieren. Ihr Handeln kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie mindestens nach außen den Anschein erwecken, diesen Normen zu entsprechen.[80] Und es gibt auch keinen Grund anzunehmen, dass manche Öffentlichkeitsarbeiter Normen nicht auch aus Überzeugung im Rahmen einer „logic of appropriateness" (March/Olsen 1999) befolgen.

Die Kriterienkataloge schließen sich also nicht aus, sondern sind als komplementäre Herausforderungen an Kommunikation zu sehen. Es erscheint nicht a priori ausgeschlossen, dass es eine Informationspolitik gibt, die sowohl der Demokratie zuträglich als auch effizient im Sinne des Erreichens vieler Menschen ist und die sich außerdem an den Erfordernissen einer europäischen Öffentlichkeit orientiert.

---

[80] Interessant sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer aktuellen Befragung von deutschen Pressesprechern (Bentele/Großkurth/Seidenglanz 2005: 98ff), von denen 82 Prozent der Aussage zustimmen: „Ein Pressesprecher darf nicht lügen, aber er darf bestimmte Sachverhalte bei seinen Äußerungen weg lassen." Offensichtliche Lügen scheinen im aktuellen Mediensystem in Deutschland offensichtlich nicht erfolgversprechend, wohl aber strategisches Verschweigen.

Dennoch sollte man nicht empirisch oder normativ erwarten, dass alle Maßstäbe in vollem Umfang erfüllt werden. In der Tat ist es zum Beispiel kompliziert, einen anspruchsvollen Dialog mit großer Reichweite durchzuführen. Es ergibt sich der gleiche Widerspruch zwischen breiter Partizipation und Diskursivität, der oben schon in Auseinandersetzung mit normativen Modellen von Öffentlichkeit deutlich wurde (Kapitel III, 1.2). Auch wenn aber nicht alle formulierten Standards vollkommen erfüllt werden, kann Informationspolitik einen konstruktiven Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit leisten. Der Grad der Einhaltung einzelner Kriterien und der Verfehlung anderer Kriterien lässt Rückschlüsse auf Möglichkeiten und Grenzen europäischer Informationspolitik zu. Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Institutionen unterschiedlich geeignet sind, bestimmte Erfordernisse zu erfüllen. So unterscheidet sich Regierungskommunikation im Grad ihrer Politisierung von der einer rein administrativen Agentur. Die Europäische Kommission weist als hybride Institution Merkmale von beidem auf.

Wenn eines der drei Kriterien-Sets aber vollkommen oder größtenteils verfehlt wird, so kann nicht von einer Informationspolitik gesprochen werden, die geeignet ist, das propagierte Ziel eines Beitrags zur Konstitution einer demokratischen europäischen Öffentlichkeit zu erreichen: Dann gibt es entweder eine ‚politisch korrekte' Informationspolitik, die aber wirkungslos bleibt; oder eine effektive Politik, die die grundlegenden Prinzipien einer demokratischen Öffentlichkeit untergräbt oder eine effektive und ethische Politik, die aber den besonderen Erfordernissen von transnationaler Kommunikation in Europa nicht gerecht wird.

IV Methodik

Ein gleichermaßen politisches und wissenschaftliches Interesse hat diese Studie angeregt. Hinter dem politisch dringlichen ‚*Vermittlungsproblem EU*' steht die *Schwäche einer europäischen Öffentlichkeit* als ein wichtiger Erklärungsfaktor. Während nun die Medien als potenzielle Träger einer europäischen Öffentlichkeit schon intensiv erforscht sind, eröffnet sich eine *Forschungslücke bei der Konzeptionalisierung und empirischen Erforschung der Informationspolitik öffentlicher Institutionen*. In der Beschäftigung mit Theorien von Öffentlichkeit, Demokratie und PR und in der Auseinandersetzung mit der theoretischen Diskussion und empirischen Erforschung des Themas europäische Öffentlichkeit konnte das oben zusammengefasste Analyseraster zur Untersuchung europäischer Informationspolitik abgeleitet werden. In der Untersuchung sollen nun drei Fragen beantwortet werden:

(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?

Die empirische Analyse nimmt verschiedene Eingrenzungen zur Beantwortung dieser Fragen vor. Denn ‚die' Informationspolitik ‚der' EU zu untersuchen, ist eine enorme Herausforderung, da wir es mit vielfältigen Aktivitäten verschiedener Akteure zu tun haben, deren Interaktionen zu untersuchen sind, wobei sowohl Status quo, als auch Vorgeschichte und Perspektiven dieser Interaktion für die Beantwortung der Fragestellung relevant sind. Die Analyse muss die verschiedenen Schichten des Mehrebenensystems EU erfassen: die Aktivitäten in Brüssel, die in den Mitgliedstaaten und schließlich soweit wie möglich die Interaktion mit den Bürgern selbst. Auch für ein mehrjähriges Forschungsprojekt bedeutet dies, dass einerseits eine Reihe von einschränkenden Entscheidungen bezüglich des Untersuchungsobjekts nötig werden und gleichzeitig abgesichert werden muss, dass der Bezug zum Konzept ‚Informationspolitik der EU' gewahrt bleibt. Dabei lautet die Herausforderung, die Tiefe, Breite und den zeitlichen Horizont der Untersuchung gleichermaßen zu maximieren. Wie dies konkret geschehen ist, wird im Folgenden erläutert und begründet.

1 Untersuchungsdesign

Diese Untersuchung hat das Format einer qualitativen Analyse der Informationspolitik der EU seit der Jahrtausendwende, die eine *systematische Deskription* liefert und *fallbezogene Erklärungen* generiert. Am intensiv untersuchten Fallbeispiel lassen sich komplexe Wirkungszusammenhänge am besten nachvollziehen. Dies ist die Voraussetzung für generalisierende Erklärungen. Daher gehört Einzelfallbezogenheit zu den zentralen Forderungen der qualitativen Forschung (Mayring 1993: 27).

Um die nötige Tiefe der Analyse zu gewinnen, sind hier verschiedene Fallstudien ineinander verschachtelt. Die Einbindung dieser Fälle in das Gesamtkonzept wird durch ergänzende Querschnittserhebungen abgesichert, die der Untersuchung die nötige Breite verschaffen. Die vorhandenen Studien erschließen die Entwicklung bis zur Jahrtausendwende. Vor dieser Folie wird die Frage des Wandels europäischer Information diskutiert werden.

Damit kann sich diese Studie empirisch auf die Schließung von *zwei Forschungslücken* konzentrieren. Die eine besteht in der *Rekonstruktion der Entwicklung seit 2000* und die andere in einer validen und reliablen Operationalisierung der Frage nach dem *Verhältnis von Informationspolitik und Öffentlichkeit*. Denn dieses Verhältnis ist durch die bisherige Forschung weder konzeptionell noch empirisch erschlossen worden. Nur wenige Untersuchungen haben neben den Aktivitäten in Brüssel auch erfasst, was tatsächlich an Informationsaktivitäten auf nationaler Ebene implementiert wurde. In keinem Fall stand die Frage im Vordergrund, ob diese Aktivitäten strukturell geeignet sind, zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen.[81]

Die Informationspolitik der EU ist hier insgesamt ein ‚Fall' des hypothetisch angenommenen Strukturwandels der Kommunikation öffentlicher Institutionen. Dieser Fall wurde nicht ausgewählt, weil er repräsentativ ist – schließlich stellt sich das Problem der EU als politische Konstruktion sui generis – sondern weil dieses Thema im Rahmen der Forschung zum Thema europäische Öffentlichkeit relevant ist.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen sind weitere Einschränkungen des Gegenstands notwendig. Im groben Überblick können die Strukturen der Informationspolitik des gesamten Mehrebenensystems *EU* dargestellt werden. In diesem System wird nun der ‚Fall' EU-Kommission ausgewählt, weil die Kommission die zentralen Strategien entwirft und auch die Umsetzung dieser Strategien in den Mitgliedstaaten steuert. EP und Rat haben vor allem über ihre Budgetrechte Einfluss ausgeübt. Die nationalen Regierungen, der Rat und das EP werden vor allem als Kooperationspartner der Kommission analysiert. Erst in deren Interaktion ergibt sich die Informationspolitik der EU, sodass die Kooperationsbeziehungen mit den verschiedenen Partnern wichtiger Teil der Untersuchung sind.

---

[81] Ein Aufsatz von Raupp (2004a) hat diese Frage und Operationalisierungsmöglichkeiten aufgeworfen, aber nicht empirisch tiefer gehend untersucht.

Erstens wird die Informationspolitik der Kommission seit der Jahrtausendwende allgemein rekonstruiert. Das Buch identifiziert die Strategien, die Instrumente von Informationspolitik und ihre Strukturprobleme. Zweitens wird im Detail die Umsetzung dieser Politik am Beispiel der PR-Aktivitäten der Kommission zum Thema Erweiterung erschlossen. Die ‚Erweiterungskampagne'[82] bietet sich dafür an, da sie im Untersuchungszeitraum zur umfangreichsten Einzelkampagne der EU avancierte. Ebenso wie die Aktivitäten zum Thema Euro und Verfassung handelt es sich um ein Projekt von großer politischer Reichweite, das den Bürgern vermittelt werden muss. Die PR zur Erweiterung eignet sich als Fallstudie zur Untersuchung der Informationspolitik der EU besser als die Euro- und Verfassungs-Kampagnen, weil sie repräsentativer für die Informationspolitik der EU ist. Sie deckt eher den Routinefall von EU-Politik ab: Es handelt sich um eine politische Entscheidung, die ohne breite frühzeitige Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft und der nationalen Parlamente gefasst wurde (anders im Falle des Konvents) und die keinen für alle Bürger unmittelbar offensichtlichen Bezug zu ihrem Alltag hat (anders bei der Einführung der Euro-Münzen und Scheine). Um diesen Fall von intensivierter Routine-Kommunikation über die EU zu erfassen, konzentriert sich die Studie auf die Kommunikation in den alten Mitgliedstaaten.

Die in den Beitrittsländern angesetzten Referenden stellten eine Ausnahmesituation der europapolitischen Kommunikation dar. Sie zwangen die dortigen Regierungen und Parteien, eine Art Wahlkampagne für die EU zu inszenieren (siehe die Qualifikationsarbeiten von Sorge (2003) und Baden (2004) für Fallstudien zu Tschechien und Polen). Dies entspricht aber nicht dem Alltag der Regierungskommunikation zum Thema EU. Das gleiche gilt für den Euro, bei dessen Einführung die nationalen Regierungen ebenfalls gezwungen waren, alle Bürger zu informieren, weil sonst die reibungslose Umstellung der Währung nicht funktioniert hätte (zum Euro vgl. die Studie von Mak 2001).

Die Untersuchung der Informationsaktivitäten zur Erweiterung erforderte eine *Mehrebenenanalyse*: Es galt, die zentrale Aktivitäten in Brüssel und die auf nationaler Ebene, sowie die Beziehung zwischen beiden zu erschließen. Zur intensiven Untersuchung bot sich zunächst die Konzentration auf einzelne Länder an. Zwei wichtige Mitgliedstaaten, die gemeinhin als Motor der europäischen Integration gelten, stehen im Zentrum der Untersuchung. Mit Frankreich und Deutschland sind dies Länder, in denen man zum Thema Erweiterung intensive Kommunikationsaktivitäten erwarten konnte. In beiden Mitgliedstaaten stand die Bevölkerungsmehrheit der Erweiterung von Anfang an sehr skeptisch gegenüber. Gleichwohl war das politische Klima in Deutschland und Frankreich keineswegs EU-feindlich. Daher konnte die Kommission

---

82 Im Folgenden wird für die Summe der PR-Aktivitäten der Kommission zum Thema EU-Erweiterung aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung der Begriff ‚Erweiterungskampagne' verwendet. Tatsächlich entsprechen diese Aktivitäten aber nicht den Erwartungen, die mit dem Begriff Kampagne einhergehen - zum Beispiel nach der Definition von Röttger (2006: 589).

mit ihren Aktivitäten auf kooperationsbereite Partner hoffen. Das heißt: intensive Politikvermittlung war notwendig, aber nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt.

Nun ergibt sich bei komparativen Untersuchungen allgemein das methodische Erfordernis, dass die Gegenstände des Vergleichs weder völlig gleichartig, noch völlig verschieden sind (Kleinsteuber 2004b: 65). So erscheint es wenig sinnvoll, die Kommunikation in einem Zwergstaat wie Luxemburg und einem Flächenland wie Deutschland zu vergleichen, wenn die Forschungsfrage nicht lautet, Kommunikation in großen und kleinen Räumen zu vergleichen. Deutschland und Frankreich sind in dieser Hinsicht vergleichbar. Gleichzeitig ergeben sich für die Kommission unterschiedliche Kommunikationsherausforderungen: Deutschland grenzt an Beitrittsländer an, Frankreich ist als wichtiger Empfänger von EU-Agrarsubventionen von potenziellen Verteilungskonflikten stärker betroffen. Die PR der Kommunikation müsste sich auf diese Unterschiede einlassen, insbesondere weil sie sich eine Dezentralisierung ihrer Informationsarbeit auf die Fahnen geschrieben hat.

Die intensive Analyse der Fälle Frankreich und Deutschland ergab jedoch: Zwar waren die konkreten Aktivitäten in beiden Ländern unterschiedlich, aber es ließen sich keine verschiedene *Strategien* unterscheiden. Auffällig waren vielmehr die sich gleichenden Probleme, mit denen die Vertretungen in Berlin und Paris konfrontiert waren. Um dieser Beobachtung weiter nachzugehen, wurde in einem zweiten Schritt eine Vollerhebung der Aktivitäten aller Vertretungen der Kommission durch eine Umfrage per E-Mail durchgeführt.

Im Laufe der Untersuchung ergab sich außerdem, dass ‚Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen' (‚Calls for Proposals') ein zentrales Instrument der Kampagne waren: Damit delegierte die Kommission Kommunikationsaktivitäten an Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen, die damit als Akteure für diese Studie interessant wurden. Daher wurden diese Akteure ebenfalls mit einem Fragebogen kontaktiert.

Der iterative Forschungsprozess beruhte also auf *zwei Phasen*: Die Ergebnisse der ersten Forschungsphase mit nationalen Fallstudien wurden erweitert durch eine stärker standardisierte Vorgehensweise in einer zweiten Phase. Der Forschungsprozess hat damit dem für qualitative Forschung zentralen Kriterium der Offenheit genügt und sich als entsprechend flexibel erwiesen: Die Bewegung ging von stärker qualitativ-explorativem zu einem stärker vorstrukturierten Vorgehen. Damit hat sich ein ‚Methoden-Cocktail' ergeben, in dem sich verschiedene Erhebungs- und Auswertungsmethoden ergänzen.

2 Untersuchungsmethoden

Die Untersuchungsmethoden gliedern sich wiederum in Erhebungs- und Auswertungsverfahren auf, die einander weitgehend bedingen.

2.1 Datenerhebung

Die Datenerhebung stützte sich auf drei Säulen, die sich ergänzen und nur zusammen eine tragfähige Grundlage zur Beantwortung der Forschungsfragen bilden. Es handelt sich dabei um Experteninterviews, Dokumentanalyse und standardisierte schriftliche Befragungen.

(1) Wäre die Informationspolitik in allen Phasen des Policy Zirkels umfassend dokumentiert worden und wären diese Dokumente auch zugänglich, dann hätte die Methode der *Dokumentanalyse* vermutlich ausgereicht. Nur war dies nicht der Fall. Der Zugang zu Information über Informationspolitik war vor allem bei deutschen Regierungsstellen, aber auch in Teilen der Kommission versperrt mit dem Argument, dass es sich um Behördeninterna handelte. Während dies in Brüssel ein Rechtsbruch war (zu den Transparenzregeln ausführlich, Kapitel V, 5), galt in Deutschland zur Zeit der Recherchen noch nicht das neue Informationsfreiheitsgesetz. In Brüssel konnte und musste auf das formale Verfahren zur Herausgabe von Dokumenten zurückgegriffen werden, um vollständigen Zugang zu den entscheidenden Papieren zu bekommen. So entwickelte sich der Forschungsprozess zu einem Test der Transparenzregeln der Kommission (Kapitel V, 5.3).

Insgesamt wurden knapp 300 Dokumente analysiert, die sich in verschiedene Klassen aufteilen lassen (Tabelle 7).[83] Zu den genauer untersuchten ‚Dokumenten' gehörten auch die Produkte von PR und der Pressearbeit zum Thema EU-Erweiterung: Broschüren und Webseiten der Kommission und die in Frankreich und Deutschland veröffentlichten Interviews mit Kommissar Verheugen.

Tabelle 7: Übersicht über die analysierten Dokumente

Typ	Erläuterung	Zahl
Policy-Dokumente	Strategiepapiere/Berichte/Evaluationen/Umfragen der EU-Institutionen und der deutschen und französischen Regierung	ca. 250
Websites	Zentrale Site, deutsche und französische Angebote der Vertretungen der Kommission zum Thema Erweiterung	3
Broschüren	Broschüren der GD Erweiterung, der GD Presse und der Vertretung der Kommission in Berlin zum Thema Erweiterung	12
Zeitungs-interviews	Interviews mit Günter Verheugen, die zum Thema Erweiterung in der deutschen und französischen Presse in den Jahren 2000-2005 erschienen sind (sofern über Datenbank Factiva zugänglich)	34

(2) Zur Ergänzung dieser Methode war eine direkte Recherche vor Ort in Paris, Berlin und Brüssel notwendig in Form von *leitfadengestützten Experteninterviews*. Experteninter-

[83] Im Anhang befindet sich ein Verzeichnis der dieser Studie zugrunde liegenden Policy-Dokumente und des Samples an Zeitungsartikeln, Broschüren und der Webseiten, die analysiert wurden.

views haben sich als wissenschaftliche Erhebungsmethode etabliert und ihr Gebrauch als Spezialform des Interviews wird inzwischen auch intensiv reflektiert (siehe z.B. die Beiträge in Gläser/Laudel 2004 und Bogner/Littig/Menz 2005). Dabei unterscheiden sie sich schon begrifflich von anderen Formen der Befragung, da sie als *Interview* den Charakter einer Interaktion zwischen Befragten und Forschern betonen. Diese Form des Interviews zeichnet sich durch ein *spezifisches Erkenntnisinteresse* und eine *bestimmte Befragtengruppe* aus (Martens/Brüggemann 2006).

Experten sind Menschen, denen vom Forscher ein privilegierter Zugang zu Informationen zugeschrieben wird (Meuser/Nagel 1991: 444; Deeke 1995: 9, Diplomarbeit; Gläser/Laudel 2004: 10; Atteslander 2000: 152). Sie sind aber nicht selbst Gegenstand der Untersuchung, wie dies zum Beispiel bei autobiografischen Interviews der Fall wäre oder in Untersuchungen, die sich für bestimmte Berufsgruppen interessieren, die sie interviewen (anders in der Konzeption von Meuser/Nagel 1991).

Das spezifische Erkenntnisinteresse des Gesprächs betrifft eben ihre angenommene *Expertise* in Bezug auf etwas Drittes – in diesem Fall hinsichtlich der Informationspolitik der Kommission. Experteninterviews eignen sich als Methode besonders, wenn umfassende Informationen nicht in schriftlicher Form zugänglich sind und stärker standardisierte Methoden mangels Wissen über den Gegenstandsbereich noch nicht sinnvoll einsetzbar sind, was hier der Fall war.

Nun ist aber das Experteninterview keine vollkommen offene Interviewsituation, es geht nicht um die Exploration einer gänzlich unbekannten Welt. Vielmehr wurden die für die Untersuchung relevanten Wissensbereiche aus den Forschungsfragen und dem oben entwickelten Analyseraster abgeleitet und dann in die Form eines *Interviewleitfadens* gebracht. Der Leitfaden strukturierte die Interviews, die gleichwohl offen für weitere Fragen waren.

Zu den relevanten Experten gehörten Beamte der EU-Institutionen und der Regierungen in Brüssel, Berlin und Paris. Befragt wurden jeweils die Fachbeamten, die für die Planung und Durchführung von Informationspolitik oder für die PR-Aktivitäten zum Thema Erweiterung zuständig waren. Erschwert wurde die Identifikation der relevanten Experten allerdings durch die Zergliederung der Kommission in Generalsekretariat, Generaldirektionen, Vertretungen in den Mitgliedstaaten, persönliche Stäbe der Kommissare und durch die Tatsache, dass die Erweiterungskampagne in einer komplexen Interaktion verschiedener Generaldirektionen entwickelt wurde und dann durch die Vertretungen zum großen Teil, aber doch nicht vollständig, umgesetzt wurde.

Der Interviewleitfaden erwies sich als brauchbare Struktur, die aber auf den jeweiligen genauen Zuständigkeitsbereich abgestimmt werden musste, sodass letztlich grundsätzlich ähnliche aber doch im Detail sehr unterschiedliche Fragebögen entwickelt werden mussten.

Insgesamt sind im Verlauf von 2003 bis 2006 in Brüssel, Berlin und Paris 59 Interviews geführt worden, einige wichtige Gesprächspartner wurden mehrfach interviewt,

einige bestanden auf gemeinsamen Interviews mit Kollegen.[84] Die Länge der Interviews variierte je nach Bereitschaft der Interviewpartner, ihrem Gesprächsstil und ihrer Relevanz für die Fragestellungen dieses Buches zwischen zwanzig Minuten und vier Stunden; im Durchschnitt dauert ein Gespräch anderthalb Stunden. Vier kürzere Interviews wurden telefonisch geführt. Fast alle Interviewpartner bestanden auf eine *vollständige Anonymisierung* der Gespräche. Damit dürfen im Folgenden nicht nur die Namen der Interviewpartner nicht genannt werden. Auch die genaue Position der zitierten Experten darf nicht angegeben werden, weil die Interviewten andernfalls indirekt identifizierbar würden. Im Text wird daher bei wörtlichen Zitaten aus Interviews nur eine allgemeine Verortung der Quelle angegeben, die keine Identifikation des Sprechers zulässt. Insgesamt konnten Vertreter aller wichtigen beteiligten Stellen kontaktiert werden, dazu gehörten neben den EU-Institutionen in Brüssel, Frankreich und Deutschland auch Regierungsvertreter und die mit der Ausführung beauftragten PR-Verantwortlichen und die Mitarbeiter oder Leiter von Informationsstellen der Kommission und des EP. Die Befragten wurden nicht nur zu ihrer eigenen Arbeit, sondern auch zu den Beziehungen zur jeweils anderen Institution befragt, sodass hier ein wechselseitiger Abgleich möglich war, um einseitige Darstellungen identifizieren zu können. In der Hierarchie bewegen sich die meisten Interviewpartner auf mittlerer Ebene, was in der Kommission einem ‚Head of Unit' entspricht. Aber auch ein Generaldirektor und eine stellvertretende Präsidentin des Europäischen Parlaments waren zu Interviews bereit. Die *mittlere Managementebene* bietet sich für Interviews an, weil sie die nötige Detailkenntnis zur Beantwortung auch speziellerer Fragen hat, die der Führungsebene zuweilen fehlt, und einen gewissen Überblick über ihre konkreten Aufgaben hinaus geben kann, was bei einzelnen Fachreferenten nicht unbedingt gegeben ist. Tabelle 8 gibt einen Überblick über die geführten Interviews und die institutionelle Verortung der Experten.

---

84 10 Interviews wurden 2006 im Rahmen einer Studie am CEPS (Centre for European Policy Studies) für das Europäische Parlament durchgeführt. Ich danke Sebastian Kurpas und Julia de Clerck-Sachsse für die Erlaubnis, diese gemeinschaftlich geführten und protokollierten Gespräche im Rahmen dieser Studie mit auszuwerten. Sie dienten vor allem der Aktualisierung der Forschungsergebnisse angesichts der rapiden Entwicklung der Informationspolitik der Kommission in 2005 und 2006. Diese Interviews unterscheiden sich im Fragebogen daher von den übrigen Interviews. Dies wurde bei der Auswertung berücksichtigt.

Tabelle 8: Übersicht Experteninterviews (2003 – 2006)

Institutionelle Verortung		Interviews
Kommission	Pressestellen der Vertretungen in Berlin/Paris; Sprecher in Brüssel	5
	GD Presse/Brüssel	13
	GD Presse/Vertretungen der Kommission (Berlin/Paris)	6
	GD Erweiterung	7
	Generalsekretariat	2
	PR-Dienstleister/Informationsstellen der EU (Berlin/Paris/Brüssel)	7
Rat	Pressestelle des Generalsekretariats	1
	GD Presse und Kommunikation	2
Europäisches Parlament	GD Information und Informationsbüros des EP in Paris und Berlin	4
	Präsidium	1
Nationale Regierungen	Bundespresseamt	3
	Außenministerium	2
	Service d'Information du Gouvernement (SIG)	2
	Ministre déléguée aux Affaires européennes	1
	Europabeauftragter eines Bundeslands	1
Sonstige	‚Club of Venice', Forum der nationalen Regierungs-PR	1
	Vertreter europ. Journalistenorganisation	1
Zahl der Interviews (Zeitraum April 2003 bis August 2006)		59

(3) Als dritte Säule der Datenerhebung dienten *standardisierte schriftliche Befragungen* aller *Vertretungen der Kommission* und der *Empfänger von Subventionen für Informationsprojekte* in Deutschland und Frankreich, die per E-Mail versandt wurden. Um einen angemessenen Rücklauf zu erhalten, musste dies mehrmals wiederholt und durch telefonische Erinnerungen über einige Monate ergänzt werden. Die Fragebögen für die Kommissionsvertretungen basieren auf den Ergebnissen aus den Länderfallstudien Frankreich und Deutschland und testen damit, ob diese für die Informationsarbeit der Kommission in allen Mitgliedstaaten übertragbar sind. Außer den Vertretungen in Italien, Luxemburg und Griechenland haben letztlich Beamte aus allen Vertretungen den Fragebogen ausgefüllt. Die Antworten werden ebenfalls anonymisiert ausgewertet.

Wie sich im Rahmen der Recherche herausstellte, hat die Kommission einen großen Teil des Budgets der Erweiterungskampagne für die Förderung von Projekten von Medien und NGOs ausgegeben. Damit wurden diese als Kommunikatoren rele-

vant und exemplarisch in Deutschland und Frankreich mit einem eigenen Fragebogen kontaktiert, der ebenfalls aufgrund der in den Interviews gewonnenen Erkenntnisse entwickelt wurde.

Tabelle 9: Standardisierte Befragung per E-Mail

Adressatenkreis	Zeitraum	Rücklauf
Vertretungen der EU-Kommission in allen Mitgliedstaaten	12/2004 bis 04/2005	Basis = 15; n = 12 Rücklaufquote: 80 % Keine Antwort: L, IT, GR
Empfänger (Medien und NGOs) von EU-Zuwendungen im Rahmen der zentralen ‚Calls for Proposals' zur Erweiterung 2003		Basis = 24; n = 14 Rücklaufquote: 58 %

Dieser Multimethodenansatz erlaubte einerseits, einen Überblick über die Informationspolitik der EU allgemein zu bekommen. Die Fallstudien haben dabei eine tiefergehende Beschreibung und Erklärung ermöglicht. Andererseits hat die Umfrage unter den Vertretungen in allen Mitgliedstaaten die in den Fallstudien Frankreich und Deutschland gewonnenen Erkenntnisse validiert, sodass die Repräsentativität der Ergebnisse für das Konstrukt ‚Informationspolitik der EU' abgesichert ist.

2.2 Auswertung der Daten

Die adäquaten Auswertungsmethoden ergeben sich nun einerseits aus der Art der erhobenen Daten (Experteninterviews, Dokumente und Umfragen) und andererseits aus deren Funktion im Forschungskontext: Zum einen dienten sie vor allem einer effizienten Erhebung von Fakten, die eine Deskription des Gegenstandsbereichs ermöglichen. Zum anderen dienten sie der Erhebung von Einschätzungen zur Informationspolitik, ihrer Effektivität und ihren Problemen, sowie den dahinter liegenden Ursachen. Dementsprechend muss auch die Auswertung der Daten unterschiedlich ansetzen. Im Falle der Interviews und Dokumente bieten sich einfache Formen der Inhaltsanalyse an. Von den „drei Grundformen" der *qualitativen Inhaltsanalyse* (Zusammenfassung, Strukturierung, Explikation, Mayring 1993: 86), sind dabei vor allem die der Zusammenfassung und Strukturierung zur Bearbeitung der Forschungsfragen relevant.

Für die Experteninterviews bestand der erste Schritt in der Aufbereitung der Daten im Transkribieren der aufgenommenen Interviews. Nun bezweckten weite Teile der Interviews die Erhebung von faktischen Informationen, die keiner intensiven Auswertung bedurften, sodass eine Transkription dieser Teile in Stichworten und durch *Paraphrasierung* genügte, während Meinungen und Einschätzungen wörtlich und nur um

offensichtliche Satzbau-, Ausdrucksfehler und Versprecher bereinigt transkribiert wurden. Abschweifungen vom Thema wurden nicht mit transkribiert. Auch mit dieser Methode sind fast 300 Seiten Interview-Transkriptionen entstanden.[85] Zur Vermeidung von Fehlern wurden alle Interview-Passagen mehrmals angehört, da hier schon mit der Transkription ein erster aktiver Auswertungsschritt im Sinne einer *Selektion relevanter Passagen* verbunden wurde. Auch wurden die Interviews als Audiodokumente archiviert, sodass ein kontrollierender Rückgriff auf das vollständige Originalinterview möglich blieb.

Kern jeder Inhaltsanalyse ist die Identifikation bestimmter für die Untersuchung relevanter Merkmale des Textes.[86] In diesem Buch geht es um Wissensbestände und Einschätzungen der befragten Experten zu verschiedenen Aspekten der Informationspolitik der EU. Somit ist die *Analyseeinheit* die jeweils identifizierte *Aussage zu einem relevanten Thema*. Diese Themen strukturierten abgeleitet aus dem Forschungsinteresse schon den Leitfragebogen. In dem Maße, wie aber die Interviews neue, nicht vorhergesehene Aspekte hervorgebracht haben, musste sich die Auswertung für neue, induktiv gewonnene Antwortkategorien jenseits der Leitfragen offen zeigen. Erst im Abgleich aller Expertenaussagen zu einem Themenbereich und im Kontext der aus den Dokumenten verfügbaren Informationen konnten die Ergebnisse der Interviews sinnvoll interpretiert werden.

Technisch ermöglichte dies die Arbeit mit der Auswertungssoftware *ATLAS-ti*. Konkret erlaubte sie folgendes Vorgehen: Erst wurden die Interview-Transkripte als Dokumente importiert und dann kodiert. Dazu sind knapp 70 Codes deduktiv (aus dem theorie-geleiteten Analyseraster/dem Leitfaden) und induktiv (aus relevant erscheinenden wiederkehrenden Aussagen der Experten) bestimmt worden.[87] Mithilfe der Software konnten alle Aussagen der Interviews zu spezifischen Fragestellungen, die mit diesen Codes zusammenhängen, im Überblick dargestellt werden. Dadurch ließ sich festzustellen, inwieweit einzelne Experten eine nur einseitige Sicht der Dinge präsentiert haben oder aber durch Gesprächspartner aus anderen Institutionen relativiert oder ergänzt werden. So war es möglich, Unterschiede nach institutioneller Verortung des Experten (zum Beispiel in den Vertretungen der Kommission vs. Brüssel; in *GD Erweiterung* vs. *GD Presse* usw.) zu identifizieren. Insgesamt wurden 685 Text-

---

85 Dieses Buch beruht auf der Dissertation des Autors an der Universität Hamburg. Den Betreuern der Dissertation stehen die transkribierten Interviewtexte auf CD-ROM zur Verfügung. Eine darüberhinausgehende Herausgabe ist nicht möglich, um die den Interviewpartnern zugesicherte Anonymität zu wahren.

86 „Content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages“ (Holsti 1969: 25; vgl. Früh 1998: 25; anders Berelson 1971: 18, der Inhaltsanalyse als „quantitative description of the manifest content of communication“ versteht).

87 Die Codes bezeichneten einzelne relevante Sub-Themen, z.B. „Kooperation Kommission – Medien“, „Kooperation Kommission – Regierungen“, „Website zur Erweiterung“, „Problem: Bürokratie“; „Evaluierung von PR“. Eine Mehrfachkodierung bestimmter Passagen war möglich und oftmals auch sinnvoll.

stellen zur Grundlage der weiteren Auswertung. Der nach den Kategorien der Analyse und nicht nach dem Ablauf einzelner Interviews strukturierte Textkorpus wurde dann im Zusammenhang mit allen gesammelten Informationen aus Dokumenten, Umfragen etc. im Hinblick auf die Forschungsfragen interpretiert.

Die *Policy-Dokumente* der Kommission sind im Prinzip nach der gleichen Logik, aber mit weniger methodischem Aufwand ausgewertet worden. Auch hier stand am Anfang eine Neustrukturierung aller Informationen nach für die Analyse wichtigen Themenaspekten. Darauf folgte dann die Interpretation im Kontext aller gesammelten Informationen.

Eine genauere Analyse bot sich bei zwei Sorten von Dokumenten an, für die ein eigenes Kategorienschema aus dem oben präsentierten Analyseraster der verschiedenen Kriterien einer europäischen Informationspolitik abgeleitet wurde. Erstens bot sich dies bei der Analyse der *Produkte der PR* an. An der Gestaltung von *Broschüren* und den *Interviews* lässt sich recht konkret untersuchen, ob diese PR-Produkte, gleichzeitig den Maßstäben demokratischer Kommunikation und handwerklich professioneller PR genügen. Einen zweiten Sonderfall bilden die *Monatsberichte der deutschen Vertretung der Kommission zur Umsetzung der Erweiterungskampagne*, die aufgrund ihres Umfangs und eines gewissen Grades an Standardisierung eine quantifizierende Form der Inhaltsanalyse ermöglichten. Auch hier ist das Kategoriensystem aus dem im Theorieteil entwickelten Analyseraster abgeleitet und auf die Art von Informationen, die die Monatsberichte enthalten, angepasst worden. Analyseeinheit war hier nun die einzelne erwähnte PR-Aktivität, die dann den z.B. den Leitbildern Transparenz, Dialog usw. entlang von formalen Merkmalen zugeordnet wurde (vgl. Kapitel VII, 3.5 für eine genauere Darstellung des Vorgehens). Als letzter Schritt der Auswertung folgte dann die *Ergebnisdarstellung*, wie sie hier vorliegt.

V Geschichte und Gegenwart europäischer Informationspolitik

Die *Entwicklung einer europäischen Informationspolitik*, die gemeinsam von den Akteuren der EU-Politik gestaltet wird und einen kohärenten Rahmen für die Informationsaktivitäten der EU-Institutionen bildet, ist längst nicht abgeschlossen. Gewissermaßen stand sie 2006 gerade erst an ihrem Anfang: Erstmals lud die Kommission die anderen Akteure mit einem ‚Weißbuch' zu einer gemeinsamen Debatte über Ziel und Mittel von Informationspolitik ein. Die Ursprünge einer europäischen Informationspolitik gehen dennoch bis in die Tage von Jean Monnet zurück. Der Nukleus eine Informationspolitik der EU ist die Entwicklung der PR der Europäischen Kommission und die Etablierung verbindlicher Regeln zum Zugang zu Dokumenten der EU. Die Entwicklung der PR der Kommission ist bis zum Fall der Kommission unter Präsident Jacques Santer 1999 mithilfe der vorhandenen empirischen Studien rekonstruierbar. Der eigene empirische Beitrag dieser Studie liegt in der Erforschung der Entwicklung europäischer Informationspolitik seit der Jahrtausendwende. Thema dieses Kapitels ist die Rekonstruktion der großen Entwicklungslinien der Informationspolitik der EU seit dem Jahr 2000 und die Verortung der verschiedenen Akteure der EU-Politik bei der Formulierung und Gestaltung von europäischer Informationspolitik.

Nach einer knappen Darstellung der Traditionen europäischer Informationspolitik (Abschnitt 1) wird der Status quo der Konfiguration der relevanten Akteure im Mehrebenensystem EU analysiert (Abschnitt 2). Die Kommission erweist sich als diejenige EU-Institution, die die Strategien für Informationspolitik maßgeblich entwickelt und umsetzt. Sie steht daher im Mittelpunkt der weiteren Analyse. Zuerst wird die Chronologie der Entwicklung seit dem Amtsantritt der Kommission unter Romano Prodi rekonstruiert (Abschnitt 3). Dann werden die beiden Elemente von Informationspolitik einzeln analysiert, zuerst die PR und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen der Kommission (Abschnitt 4). Als zweites Element von Informationspolitik kommen dann die Transparenzregeln in den Blick. 2001 führten der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament (EP) gemeinsame Transparenzregeln ein. An der Robustheit des Informationsrechts lässt sich zeigen, wie viel Substanz hinter der proklamierten neuen Orientierung der Kommission an Transparenz steckt. Den Praxistest liefert nicht zuletzt der Forschungsprozess selbst (Abschnitt 5).

Nach der Auseinandersetzung mit der Empirie europäischer Informationspolitik in diesem Kapitel, den Akteuren, den Instrumenten und Ressourcen der PR und den Regeln zum Zugang zu Dokumenten, folgt im zweiten großen Kapitel des Empirieteils eine Fallstudie (Kapitel VI). Erst am konkreten Fall lassen sich die allgemeinen

Hinweise, die in diesem Kapitel gewonnen werden, weiter fundieren. In der Zusammenschau evaluiert Kapitel VII die Erkenntnisse aus beiden Empirie-Kapiteln im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragen.

1 Kurze Geschichte der Informationspolitik der EU

> „The ignorance or lack of understanding typical of the public's relationship with the European Union is not inevitable. It is due largely to the complexity of the European process but also to the absence of an EU information and communication policy on the part of both the European institutions and the Member States." (KOMMISSION 2002b: 7)

Die EU-Kommission beklagte im Jahr 2002 die Abwesenheit einer europäischen Informationspolitik. Deren Fehlen sei mit für das Vermittlungsproblem zwischen EU und Bürgern verantwortlich. Nun ist auch das Unterlassen bestimmter Maßnahmen, hier also das Schweigen der Institutionen und der nationalen Regierungen in gewisser Weise Informationspolitik. Dem Diktum Watzlawicks „Man kann nicht nicht kommunizieren" (Watzlawick et al. 1969: 53) folgend ist auch Schweigen Kommunikation. Im Theorieteil wurde dieser Gedanke mit dem Konzept von Arkanpolitik als Leitbild von Informationspolitik aufgegriffen (Kapitel III, 2.5). Wenn keine Kommunikation mit den Bürgern gesucht wird, kann dies natürlich entweder Teil einer Strategie sein oder ein bloßes Vernachlässigen dieser Aufgabe. Was von beiden Optionen bei der EU der Fall war, lässt sich schwer entscheiden. Einerseits stand Politikvermittlung als Problem lange nicht auf der Agenda der Institutionen. Andererseits lässt sich das langjährige Schweigen der Politik auch mit der funktionalen Logik der europäischen Integration gut erklären. Die Integration sollte auf technischem Gebiet beginnen, wo sie wenig öffentlichem Widerstand begegnet, und dann per ‚spill over' auf andere Bereiche übergreifen (Haas 1968). Gramberger (1997) beschreibt die Entwicklung der Informationspolitik der Kommission als eine Entwicklung vom bewussten Ansatz unter Monnet, Öffentlichkeit zu vermeiden, bis zu den Dialogversuchen Santers. Erstere Strategie war aus heutiger Sicht erfolgreicher als Letztere. Zum Dialog schreibt Mak (2001a: 79): „It is nothing more than a dialogue on dialogue." Gramberger (1997: 266) kam vier Jahre vorher zu einem sehr ähnlichen Ergebnis. Die Kommission betreibe „PR-PR: Sie macht mit PR öffentlichkeitswirksam bekannt, nun mit politischer PR einen bürgernahen Dialog führen zu wollen."

1.1 Von den Anfängen bis Maastricht

Paradigmatisch für die weitere Entwicklung war die Begegnung zwischen Jean Monnet, dem Architekten der europäischen Integration, und Emanuele Gazzo, dem ersten Direktor der auf die EU spezialisierten Nachrichtenagentur *Agence Europe*. Statt sich über das erwachte Interesse am europäischen Integrationsprozess zu freuen, soll Monnet den Agenturgründer Gazzo aufgefordert haben, unverzüglich seine Arbeit

einzustellen (Gramberger 1997: 100).[88] *Agence Europe* selbst beschreibt auf ihrer Website die Situation damals wie folgt:

> „Nobody knew what went on in Luxembourg at the headquarters of the ECSC High Authority: a handful of press releases, very rare articles in a few newspapers, ignorance and lack of interest in public opinion."[89]

In dieser Situation habe Monnet zunächst „Informationsverhinderungspolitik" betrieben, später habe er die PR als Mittel der Meinungssteuerung entdeckt, so Gramberger (1997: 100): „Demokratische Legitimationsförderung war kein Ziel der PR. Öffentliche Meinung [...] wurde [...] zunächst als zu verhinderndes, dann als zu beeinflussendes Phänomen gesehen." Als Folge der Entdeckung von PR als Mittel der Politik gründete sich 1958 ein „gemeinsamer Presse- und Informationsdienst" der Europäischen Gemeinschaften, aus dem der bis heute existierende Sprecherdienst der Sprecher der Kommission in Brüssel wurde. 1967 gab es dann auch eine Generaldirektion mit der Zuständigkeit Öffentlichkeitsarbeit, wobei der Sprecherdienst davon unabhängig blieb. Vorher (1963) hatten schon die ersten Europäischen Dokumentationszentren, öffentlich zugängliche Sammelstellen für Publikationen der EG/EU in Bibliotheken, eröffnet. Die zweite zentrale Figur des Integrationsprozesses, die PR aktiv aber auch manipulativ benutzte, war Walter Hallstein. PR spielte eine wichtige Rolle in seiner Auseinandersetzung mit Charles de Gaulles, die 1967 dann mit Hallsteins unfreiwilligem Rücktritt endete. Mit der Krise der EWG begann eine weitere Periode der *Vernachlässigung der PR*. In den 70er-Jahren gab es mehrere Versuche, die Strukturen der PR der Kommission zu reformieren. Sie blieben jedoch erfolglos. In den Zeiten der Eurosklerose der frühen 80er-Jahre reduzierte sich auch die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die Kommission noch weiter (Gramberger 1997).

Dabei kann insgesamt nicht von einer bewussten Entscheidung gegen eine aktive Informationspolitik gesprochen werden, sondern eher von einer Vernachlässigung derartiger Fragestellungen: Das Vermittlungsproblem stand als solches nicht auf der Agenda nationaler Regierungen und der EU-Institutionen, solange die passive Unterstützung im Rahmen des „permissiven Konsensus" (Lindberg/Scheingold 1970) gesichert schien. Spätestens Mitte der 80er-Jahre allerdings wurde offensichtlich, dass zwar der europäische Integrationsprozess akzeptiert wurde, aber keine Bereitschaft bei den Bürgern da war, dafür zur Wahl zu gehen. Die niedrige Beteiligung bei den Wahlen zum Europaparlament brachte ans Licht, dass hier ein nicht unproblematisches Auseinanderlaufen von politischer Entwicklung und politischem Bewusstsein der Öffentlichkeit im Gange war.

---

88 Die Darstellung der Ursprünge europäischer Informationspolitik stützt sich wesentlich auf Gramberger (1997).

89 Eine kurze Darstellung der Geschichte von Agence Europe, der dieses Zitat entnommen ist, findet sich unter URL: http://www.agenceeurope.com/EN/Anni.html. Stand 23.5.2006.

Statt auf Information und Kommunikation setzte der Rat allerdings auf Maßnahmen zur *Konstruktion einer europäischen Identität*. Kulturelle Angelegenheiten nahm er 1983 in der ‚Solemn Declaration on the European Union' in den Zuständigkeitskatalog der EU auf, wenngleich natürlich nur ergänzend zur Kulturpolitik der Mitgliedstaaten. 1985 setzte der Rat das ‚Committee for a People's Europe' ein, das Vorschläge ausarbeitete, die die Identifikation der Bürger mit der EU stärken sollten. Vom Europarat übernahm die EU die blaue Flagge mit den zwölf Sternen und ebenso die Hymne, Beethovens ‚Ode an die Freude', allerdings ohne ihren deutschen Text. Andere Symbole waren der gemeinsame Ausweis und die Nummernschilder, die die EU-Bürger einen sollten. Auch Rituale der Identitätsbeschwörung wie der ‚Schuman-Tag' werden in dieser Zeit eingeführt. Seit 1985 gedenkt die EU jeden 9. Mai dem Jahrestag des 1950 von Robert Schuman vorgelegten Vorschlags einer Zusammenlegung der deutschen und französischen Kohl- und Stahlproduktion. Somit bediente sich die EU klassischer Methoden der Nationen-Konstruktion, wie sie zum Beispiel von Anderson (1983) und Hobsbawm (1991) beschrieben werden. „The new Europe is being constructed on much the same symbolic terrain as the old nation-states of the last two centuries" (Shore 2000: 50).[90]

Dieser kulturpolitische Impetus beeinflusste auch die Medienpolitik der EU. Sie mündete 1989 in die „Television without Frontiers"-Richtlinie,[91] die unter anderem die Empfehlung enthielt, die überwiegende Sendezeit europäischen Produktionen vorzubehalten, was letztlich auch der europäischen Identitätsfindung dienen sollte.[92]

Nach Monnet und Hallstein war der dritte *Vertreter aktiver und manipulativer PR* Jacques Delors (Gramberger 1997: 274), der seit Mitte der 80er-Jahre Kommissionspräsident war und mit dem Maastrichter Vertrag einen weiteren großen Integrationsschritt vorbereitete. Der Schock für Europas Eliten, die insgesamt immer noch an den permissiven Konsens glaubten, war die Ablehnung des 1991 beschlossenen Maastrichter Vertrages in einem Referendum in Dänemark im Mai 1992 und die nur hauchdünne Mehrheit im französischen Referendum. Innerhalb der Kommission wurde das als

---

90 Für eine detaillierte Analyse der Symbole und ihrer Umdeutung für die Schaffung einer europäischen Identität siehe Shore (2000).

91 Council Directive of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (89/552/EEC),(OJ L 298, 17.10.1989, p. 23). URL: http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/ pdf/1989/en_1989L0552_do_001.pdf (12.11.2006).

92 Von Informationspolitik sind Kulturpolitik einerseits und andererseits Medienpolitik abzugrenzen. Sie sind aber in Bezug auf die Fragestellung dieses Buches verwandt, denn sie haben aus Sicht der EU-Akteure gemeinsam, dass sie der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit dienen. Eine europäische Öffentlichkeit setzt ein ein gewisses Minimum an gemeinsamer kollektiver Identität voraus. Sie setzt aber in der hier verfolgen Konzeption (Kapitel II) kein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl voraus, sondern lediglich die Wahrnehmung von Akteuren aus anderen europäischen Ländern als Gesprächspartner in einer gemeinsamen Debatte. Folglich ist zur Stärkung europäischer Öffentlichkeit auch nicht in erster Linie die Stärkung der Identifikation der Bürger mit der EU notwendig, sondern die Anregung grenzüberschreitender Debatten.

Versagen der eigenen PR gedeutet. Informationspolitik wurde zum Sündenbock erklärt (Gramberger 1997: 224). Delors setzte im November 1992 eine Kommission unter dem Europa-Parlamentarier Willy De Clercq ein, die eine klar dem Leitbild *Marketing* (also Kommunikation zum Zwecke der politischen Verkaufsförderung, wie in Kapitel III, 2.5 entwickelt) folgende Strategie vorschlug: „This was the outline for a marketing strategy for the European ideal" (Tumber 1995: 517). Der Marketing-Ansatz, der laut Gramberger (1997) durchaus auch im Sinne Delors war, stieß auf breite Ablehnung. Als das Papier auf einer Pressekonferenz vorgestellt wurde, sollen Journalisten protestierend den Saal verlassen haben (Mak 2001a: 47f). Auch innerhalb der Kommission wurde das Papier eine „ad-man's fantasy" genannt (Tumber 1995: 517). Letztlich verschwand der Marketingplan in den Akten der Kommission.

Bis 1993 schwankte die Informationspolitik damit zwischen starker Vernachlässigung und einem manipulativem Ansatz. Die PR war werbend und schönfärberisch oder sie wurde als Mittel von Politik komplett vernachlässigt (Gramberger 1997: 274). Die eingeschlagene Richtung bis zu diesem Punkt deutet Gramberger (1997: 333) gleichzeitig als Teil und Ausdruck des demokratischen Defizits der EU.

Die Befunde lassen sich damit nach dem hier entwickelten Analyseraster wie folgt zusammenfassen: Informationspolitik war überwiegend geprägt vom Leitbild der Arkanpolitik, abgelöst durch Perioden, in denen Propaganda und Marketing vorherrschten. Im Falle der EU ist es aber eine *bürokratische Variante von Arkanpolitik*: eine technokratische Vernachlässigung der Herausforderung politischer Kommunikation. Transparenz als Leitbild von Politik spielte damit bis Anfang der 90er-Jahre keine große Rolle. Ein Recht auf Herausgabe von Dokumenten gab es nicht. Mit der Maastricht-Krise und dem Scheitern der Vorschläge der De Clercq-Kommission begann aber eine Zeit der Neuorientierung.

1.2 Suche nach einem neuen Paradigma

Der Ratifikationsprozess des Maastrichter Vertrags führte die EU zwar nicht in ihre erste Krise. Aber es war die erste Krise, die durch ein Votum der Bürger, durch die Abkehr der öffentlichen Meinung von einer kritiklosen Unterstützung des Integrationsprozesses ausgelöst wurde. Dadurch konnte Maastricht zum „quasi-kathartischen Wendepunkt der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit für die europäische Integration" (Bender 1997: 58) werden.

In Abgrenzung zum Marketingplan der De-Clercq-Kommission entwickelte der für Informationspolitik zuständige Kommissar, João de Deus Pinheiro, eine explizit auf *Transparenz und Dialog* setzende Strategie (KOMMISSION 1993b). Hier tauchen nun die Schlagwörter auf, die die Rhetorik der Kommission bis heute prägen: ‚Information' definiert als Erklärung der Fakten, ‚Kommunikation' verstanden als Zuhören und Dialog und ‚Transparenz' verstanden als offener Zugang zu Information. „A new legitimising discourse developed" (Mak 2001a: 10). Gramberger (1997: 250) stellt fest, dass die Kommission damit „erstmals ein systematisches [...] und auf demokratische

Legitimationsförderung ausgerichtetes PR-Konzept" vorgelegt habe. Berufen konnte sie sich dabei auf einen gerade erschienenen Bericht des EP ('Oostlander-Report'; EP 1993: 13), der ebenfalls betonte: „The information policy is therefore much more important than ‚selling policy', because as far as the Community is concerned its people are both citizens and the object of policy".

Kommissar Pinheiro entwickelte daher ein Konzept zur Reform der Strukturen innerhalb der Kommission. Ein Kommunikationsplan sollte Teil aller Initiativen der Kommission werden. Der *Sprecherdienst* und die für Öffentlichkeitsarbeit zuständige *Generaldirektion X* sollten zusammengelegt und die Kommunikation der einzelnen Generaldirektionen besser koordiniert werden. Eine Strategiegruppe sollte die Kommissionsführung beraten und die Kommission sollte sich mehr um die öffentliche Meinung kümmern. Zur Umsetzung dieser Reform kam es nicht – dafür tauchen diese Vorschläge teilweise wieder im aktuellen Reformplan von Margot Wallström auf (KOMMISSION 2005h). Pinheiro selbst sah sich zunächst von Kommissionspräsident Delors gebremst, dann bekam in der darauf folgenden Kommission ein Kommissar das Portfolio, der die Reform der Informationspolitik nicht als seine Priorität ansah (Gramberger 1997: 231). Informationspolitik war wieder zu einer ungeliebten zusätzlichen Aufgabe geworden. Die ehrgeizigen Reformen von Pinheiro wurden nicht weiter verfolgt, aber ein Zeichen einer graduellen kommunikativen Öffnung der Kommission war die verstärkte Nutzung von Weiß- und Grünbüchern, in denen die Öffentlichkeit schon in der Phase der Politikformulierung um Feedback gebeten wurde.

Insgesamt zeigen sich Tendenzen des Umdenkens auch außerhalb der Kommission. Die EU-Informationspolitik steuert auf ein neues „policy paradigm" (Hall 1993) zu. 1993 verabschiedeten die Institutionen eine Erklärung zu „Demokratie, Transparenz und Subsidiarität", in der der Rat unter anderem ankündigte, von nun an einige seiner Sitzungen öffentlich abzuhalten (KOMMISSION 1993a). Dieser Paradigmenwechsel bewegte sich zunächst aber nur auf der Ebene politischer Ankündigungen. Die öffentlichen Sitzungen des Rates, die es nach dieser Erklärung gab, seien inszenierte Sitzungen gewesen, auf denen keine einzige Entscheidung getroffen worden sei (Gramberger 1997: 247). Zu diesem ‚Wandel in Worten' gehörte auch eine Erklärung zum Thema Transparenz, die dem *Maastrichter Vertrag* angehängt war und ein erster Schritt zur Entwicklung des heutigen Transparenzregimes war (ausführlicher in Abschnitt 5).

Auf Seiten des Parlaments regte sich aber, vermutlich auch aufgrund der Sorge um die eigene Legitimation angesichts weiter sinkendender Wahlbeteiligung, der Wille zur Stärkung europäischer Informationspolitik. Der deutlichste Ausdruck davon ist die Initiative zum Start der neuen Budgetlinie *PRINCE* (*Programme prioritaire d'information au citoyen européen*, Abschnitt 4.5), die das EP 1995 gegen Skepsis im Rat durchsetzte (Upson 2003: 13). Aus dieser Budgetlinie wurden seitdem die großen Informationskampagnen der Kommission für die breite Öffentlichkeit zu Schwerpunktthemen der EU finanziert. Das Kommunikationsbudget der Kommission hatte sich damit praktisch verdoppelt. Für 1996 beschloss das Parlament für *PRINCE* 50 Mio. ECU, ge-

nauso viel wie das gesamte Budget der für Kommunikation zuständigen *Generaldirektion X* zu dieser Zeit (Gramberger 1997: 260). *PRINCE* wird in der Literatur als Meilenstein auf dem Weg zu einer aktiveren Informationspolitik gewürdigt: „a sea change in the Commission`s approach to disseminating information" (Upson 2003: 13); „the first time, the EU had made considerable funds available for informing the general public" (Mak 2001a: 55). Die erste PRINCE-Kampagne beschäftigte sich angesichts der öffentlichen Skepsis, die der Maastrichter Vertrag hervorgerufen hatte, mit den Rechten der EU-Bürger im gemeinsamen Markt.[93]

Konkret haben die *PRINCE*-Kampagnen eine Vielfalt von Aktivitäten mit jeweils unterschiedlichem Schwerpunkt umfasst, sodass sie nicht eindeutig einem Leitbild von Informationspolitik zuzuordnen wären. Sie vermischten jeweils Weitergabe von Information nach dem Leitbild Transparenz mit Rechtfertigung von Politik und Marketing-Elementen. Als Anspruch formulieren vor allem die neueren Kampagnen auch, einen Dialog mit den Bürgern zu führen.

In den 90er-Jahren entwickelte die Kommission außerdem ihr Instrumentarium für Publikums-PR, die direkte Kommunikation mit den Bürgern (mehr über die Instrumente der PR in Abschnitt 4). Ein Netzwerk von Informationsstellen wurde über den Mitgliedstaaten ausgebreitet. 1995 startete die Website *EUROPA*. Das Rednernetzwerk *Team Europe* formierte sich. In Paris, Lissabon und Rom gründete die Kommission zusammen mit den dortigen Regierungen große *nationale Informationszentren*. Die Strukturen zur Umsetzung einer europäischen Informationspolitik waren damit geschaffen.

Die EU hatte ihre Fühler Richtung Bürger ausgestreckt und die Kommission wollte nun endlich den Dialog mit den Bürgern beginnen, wie sie in allen Papieren zur Informationspolitik betont. Mak (2001a, b) enthüllt diesen Anspruch am Beispiel der Euro-Kampagne als bloße Rhetorik. Dacheux (2004: 45) nimmt an, dass die neuen Ansätze die alten nicht ersetzt haben, sondern nur ergänzen. Nach Maastricht ging es in der ersten Kampagne vor allem um eines: „séduire un consommateur méfiant" (Dacheux 2004: 45). Bei einem echten Paradigmenwechsel müsse es aber nicht mehr bloß um die Information der Konsumenten über die Vorteile des gemeinsamen Marktes gehen, sondern darum, den Bürgern zu erlauben, ihre Meinung zu sagen (Dacheux 2004: 35).[94]

Hösch (2003: 156) stellt sich ebenfalls die Frage nach dem Wandel der Informationspolitik der Kommission: Einerseits habe es die immer gleichen Erklärungen gege-

---

93 Laut Upson (2003: 15) war diese Kampagne relativ erfolgreich. Der Anteil der Menschen, die wussten, dass sie ohne Arbeitserlaubnis ins EU-Ausland gehen können, sei nach der Kampagne von 36 auf 54 Prozent gestiegen. Nun können dafür natürlich auch andere Faktoren wie Medienberichterstattung verantwortlich gewesen sein.

94 Wörtlich: „Il ne s'agit plus seulement d'informer des consommateurs sur les avantages du grand marché européen, mais de permettre à des citoyens d'exprimer leurs points de vue" (Dacheux 2004: 35).

ben, die mehr Dialog und Bürgernähe versprechen. Daneben seien aber auch reale „Wandlungs-, Anpassungs- und Ausdifferenzierungsprozesse" zu beobachten.

Einen Rückschlag erlitt der Reformprozess 1999, als die Kommission noch einmal dem alten Propaganda- und Arkanreflex erlag und auf die Vorwürfe von Günstlingswirtschaft und Korruption mit Einschüchterung der Journalisten und Vertuschung reagierte. Dies waren Standard-Reaktionsmuster, wie Meyer (2002; 2003) durch einen Vergleich dreier Affären zwischen 1995 und 1999 nachweist. Was sich über die Zeit geändert hatte, war nicht das Verhalten der Kommission, sondern die Arbeitsweise des Brüsseler Pressecorps. Zunehmend hatten sich die Journalisten vernetzt und teilten Recherche-Ergebnisse und traten mit ihrer Kritik gemeinsam an. Insgesamt hatte sich die Stimmung im Pressecorps verändert:

> „[...]die Kräfteverhältnisse kippten, zuerst im Pressesaal und dann im EU-Parlament. Wer ein guter Journalist oder Parlamentarier sein wollte, musste der Kommission gegenüber eine kritische Haltung einnehmen." (Meyer 2003: 237)

Die Kommission hatte das offensichtlich nicht bemerkt. Sie habe letztlich nicht aufgrund der Vorwürfe selbst zurücktreten müssen, die im Fall der vorhergehenden Affären sogar noch gravierender gewesen seien, sondern „weil sie auf die offenen Fragen und die Forderung nach politischer Verantwortlichkeit nicht angemessen reagiert hat" (Meyer 2003: 238). Defizite in der PR-Kultur waren damit letztlich verantwortlich für die Eskalation des Konflikts. Nur die Eskalation des Konflikts habe schließlich zum Rücktritt der gesamten Santer-Kommission im März 1999 geführt.

1.3 Zwischenfazit

Der kurze Aufriss der Genese einer europäischen Informationspolitik bis 1999 hat *drei Entwicklungslinien* zu Tage gefördert. (1) Die erste Linie besteht im kontinuierlichen Ausbau eines breit gefächerten Werkzeugkastens an Kommunikationsinstrumenten, die detaillierter noch behandelt werden (Abschnitt 4). Die Entwicklung geht historisch von der Einrichtung eines Sprecherdienstes hin zu einem EU-weiten Netzwerk von Informationsstellen und vom Druck von Broschüren hin zur multimedialen Versorgung der Bürger mit EU-Informationen. (2) Die zweite Linie besteht im Bewusstwerden und der Problematisierung der Frage der Kommunikation mit den Bürgern. Die Maastricht-Krise war die Warnung an die Kommission, die öffentliche Meinung wahrzunehmen. Der Fall von Santer war die Warnung, auch die Brüsseler Journalisten ernst zu nehmen. Derartige Krisen haben das Thema Informationspolitik auf die Agenda der Kommission gebracht. (3) Drittens kristallisiert sich in den Schlagworten Transparenz und Dialog ein neues Leitbild der Informationspolitik heraus, die bisher vor allem bürokratische Arkanpolitik war, also Vernachlässigung von Kommunikation, manchmal durchsetzt mit Ansätzen von Propaganda und Marketing.

Wie läßt sich vor dem Hintergrund dieser Tradition der Informationspolitik ein hypothetisch angenommener *Wandel* für die Jahre nach 1999 *konzeptionalisieren?* Zu

erwarten ist ein gradueller Wandlungsprozess, der da ansetzt, wo bereits in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre Bewegung zu beobachten war: (1) intensivere Kommunikation mit einem weiteren Ausbau der Kommunikationsinstrumente, (2) professionellere, strategische Kommunikation, (3) Orientierung an den Leitbildern Transparenz, Dialog und Rechtfertigung von Politik. Ein solcher Wandel wäre also eine Politik, die aktiv die Genese einer europäischen Öffentlichkeit fördert, so wie sie als Ethos einer europäischen Informationspolitik im Theorieteil entwickelt wurde (Kapitel III, 3).

Die Annahme eines so strukturierten Wandels ist mehr als eine idealistische Hoffnung auf eine automatische Besserung der Kommunikationsgewohnheiten der politischen Akteure. Stattdessen wären *Lernprozesse* denkbar, die durch Druck von Außen angestoßen werden. Dieser Druck geht von einer zunehmend kritischen Bürgerschaft aus, die publizistisch vertreten wird durch ein zunehmend kritisches und selbstbewusstes Corps von Journalisten in Brüssel, das teilweise Verbündete findet im Europäischen Parlament.

2 Akteure der Informationspolitik im Mehrebenensystem

Nachdem im vorigen Abschnitt die Ursprünge europäischer Informationspolitik skizziert wurden, geht es im Folgenden um den Status quo der Informationspolitik und um die Frage, welche Akteure bei der Analyse von Informationspolitik heute relevant sind. Welche Akteure sind auf welchen Ebenen europäischer Politik an der Formulierung und Umsetzung von Informationspolitik beteiligt und wie ist das Politiknetzwerk zwischen den Beteiligten geknüpft? Welche Folgen hat das für Grenzen und Möglichkeiten europäischer Informationspolitik?

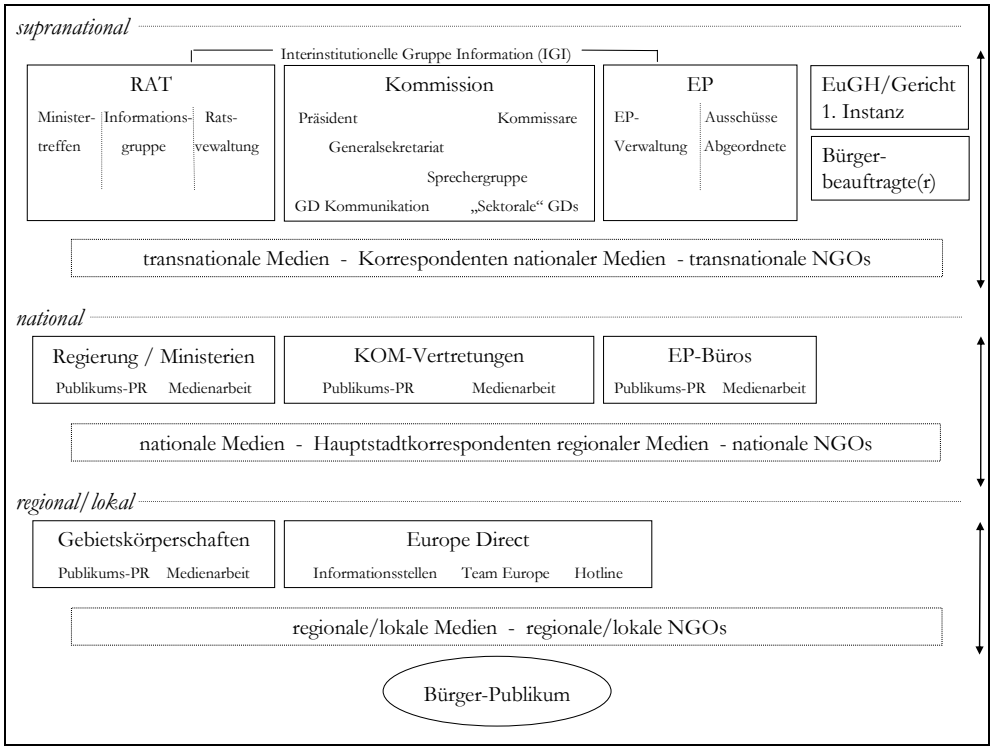
Abbildung 4 stellt das Modell eines *Mehrebenensystems der Informationspolitik* dar. Auf supranationaler, nationaler und auch subnationaler Ebene findet Informationspolitik statt. Die Ebenen sind aber nicht strikt voneinander getrennt, sondern werden vertikal durchkreuzt. Die supranationalen Institutionen Kommission und Europäisches Parlament agieren auch auf nationaler Ebene und lokaler Ebene über eigene Büros. Der Zugriff auf die regionale und lokale Ebene ist aber nur schwach ausgeprägt: die Nationalstaaten und Gebietskörperschaften bleiben dort die entscheidenden institutionellen Kommunikatoren.

Dann bestimmen die nationalen Regierungen durch Beschlüsse in Brüssel auch über die rechtlichen und budgetären Rahmenbedingungen der Arbeit der Kommission mit und sorgen dafür, dass sie auf nationaler Ebene die Einzigen bleiben, die genug Ressourcen für effektive Informationspolitik haben.

Die politische Brisanz des ‚Vermittlungsproblems EU' (Kapitel II) setzt nun die Akteure unter Kommunikationsdruck. Ihre wechselseitige Umklammerung zwingt sie zur Kooperation bei der Entwicklung einer europäischen Informationspolitik. Auch rechtlich kann eine solche Politik nur aus der Zusammenarbeit zwischen Regierungen und EU-Institutionen entstehen, wie ein Interviewpartner aus der Ratsverwaltung betont:

„Eine europäische Informationspolitik gibt es nicht, weil eine rechtliche Grundlage fehlt. Informationspolitik ist ganz klar Sache der Mitgliedstaaten. Wenn wir über Informationspolitik sprechen, geht es daher immer um Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen." (Interview 36)[95]

Abbildung 4: Mehrebenensystem der Informationspolitik



Die EU kann also nicht so einfach eine Informationspolitik entwickeln. Allgemein braucht legitimes Regierungs- und Verwaltungshandeln im Rechtsstaat eine Grundlage in der Verfassung und den allgemeinen Gesetzen. Im EU-Recht gilt in diesem Sinne das *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*. Die EU-Institutionen haben keine sogenannte *Kompetenz-Kompetenz*. Sie können sich nicht selbst weitere Zuständigkeiten zuweisen. Nun gibt es in den der EU zugrunde liegenden Verträgen keine Zuweisung von Kompetenzen für Informationspolitik im Sinne aktiver PR, wohl aber eine Pflicht

[95] Den Interviewpartnern ist vollständige Anonymität zugesichert worden. Daher sind wörtliche und indirekte Zitate aus den geführten Experteninterviews nur in dieser stark anonymisierten Form möglich.

der EU-Institutionen zu Offenheit und Transparenz (Art.1 (2) EUV; Art. 255 EGV).[96] Somit fehlt der Informationspolitik bisher die explizite rechtliche Grundlage. Einfallstor für darüber hinausgehende Aktivitäten der EU ist aber der Artikel 308 EGV (*Flexibilitätsklausel*). Danach kann der Rat einstimmig ‚Vertragslücken' schließen und der EU Aufgaben zuweisen, die der Erreichung ihrer allgemein in den Verträgen festgeschriebenen Ziele dienen (Streinz 2001: 181).

Alle Institutionen der EU betreiben zunächst einmal aber ihre eigene Informationspolitik autonom, indem sie eigene Medienarbeit und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit leisten. Beim Transparenzregime unterliegen die EU-Institutionen zwar formal den gleichen gemeinsamen Regeln; in der Interpretation und Umsetzung zeigen sich aber erhebliche Unterschiede (Abschnitt 5.2). Analytisch lässt sich dennoch von einer Informationspolitik ‚der EU' sprechen, denn erstens sind Rat, Kommission und EP über ein gemeinsames Transparenzregime verbunden. Zweitens kooperieren sie zunehmend auch bei der PR, dem zweiten Standbein von Informationspolitik. Die folgende Diskussion beschränkt sich auf die wichtigsten institutionellen Akteure. Im Zentrum stehen der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament. Zuerst wird die Rolle der Institutionen einzeln diskutiert, um dann die Verknüpfungen zwischen ihnen zu analysieren.

2.1 Europäisches Parlament

Die demokratietheoretische Erwartung an ein Parlament ist, dass es zum zentralen Ort und Generator öffentlicher Debatten wird. Die Abgeordneten müssten außerdem schon deshalb näher an den Bürgern sein als die Beamten der Kommission, weil sie wiedergewählt werden wollen. Die Parlamentarier sind auf eine öffentliche Rechtfertigung angewiesen. Empirisch zeigt sich ein anderes Bild. Anderson und McLeod (2004) haben das EP als „the great non-communicator" bezeichnet. Das Parlament fungiert bisher nicht als zentraler Generator europäischer Öffentlichkeit. Jeder zweite Bürger ist 2004 nicht zur Wahl des EP gegangen. Die Abstinenz war aber nur zum Teil eine bewusste Weigerung. Viele EU-Bürger wissen nicht einmal, dass sie das EP wählen können (Kapitel I). Vermutlich auch aufgrund dieses hauseigenen Vermittlungsproblems hat sich das EP zur zentralen Triebkraft einer auf Transparenz ausgerichteten aktiven Informationspolitik der EU entwickelt.

Dabei ist der zentrale Hebel des EP sein Budgetrecht, das es bei den Ausgaben für Information und Kommunikation zusammen mit dem Rat ausübt. Schon Mitte der 90er-Jahre ging die Initiative zum *PRINCE*-Programm wesentlich vom EP aus (Upson 2003). Die Budgetbeschlüsse des EP gehen durchaus über die Wünsche der

[96] Die Verträge finden sich unter URL: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm (Stand 19.2.2007).

Kommission hinaus. So hat das Parlament im Jahr 2003 39 Millionen Euro mehr beschlossen als von der Kommission eingeplant. Nachher musste der zuständige Ausschuss für Kultur die Kommission ermahnen: „[We] will pay the greatest attention to the efforts of the Commission to implement these funds as established" (EP 2003: 12).

Auch inhaltlich haben die Ausschüsse des EP immer wieder versucht, Einfluss auf die Gestaltung von Informationspolitik zu nehmen – nur teilweise mit Erfolg. Am wirkungsvollsten ist hier wiederum das Budgetrecht. Denn Informationspolitik gehört zu den Aktivitäten der EU, die keine rechtliche Grundlage (‚legal base') in den Verträgen haben. Daher gibt es in diesem Bereich keine mehrjährigen Programme, die ohne weitere Parlamentsbeschlüsse weiterlaufen. Stattdessen autorisieren das EP und der Rat im Mitentscheidungsverfahren jedes Jahr neu die Verlängerung der laufenden Programme wie *PRINCE* und nutzen dies nach Aussagen von Kommissionsbeamten auch weidlich um Einfluss zu nehmen: „Das EP redet überall mit" (Interview 55).

Neben der Budgetfunktion hat das EP auf dem Weg zur Verabschiedung der Transparenzregeln von 2001 eine entscheidende Rolle gespielt, während der Rat und die Kommission laxere Regeln bevorzugten (Bunyan 2002). Dann haben die Ausschüsse des EP, vor allem der primär zuständige *Ausschuss für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport* regelmäßig umfangreiche Berichte zum Thema verabschiedet (zum Beispiel die von Bayona und Herrero-Tejedor; EP 2003, 2005). Diese Berichte enthalten jeweils auch eine Reihe von Ideen, Vorschlägen und vor allem Mahnungen für die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten. Sie sind wichtige Beiträge zur Diskussion über die Entwicklung und Reform europäischer Informationspolitik, aber keine legislativen Entscheidungen. Die Bindungswirkung der EP-Berichte erweist sich als begrenzt. Die Kommission hat sie in der Vergangenheit häufig schlicht ignoriert. Seit 1993 schon forderte der Kultur-Ausschuss zum Beispiel, dass die Kommission dem EP vor der Verabschiedung ihrer jährlichen Kommunikationsstrategie eine Gelegenheit zur Debatte darüber gibt. Erst 2005 konnte der Ausschussbericht vermerken:

> „[The EP/Committee on Culture and Education] welcomes the fact that for the first time Parliament has been called upon to discuss the information and communication strategy for the Union before its presentation by the Commission and thus has a real possibility of influencing the final content of this strategy, instead of merely reacting to it." (EP 2005)

Das Parlament hat also über das Budgetverfahren Akzente setzen können. Es hat die Umsetzung von Informationspolitik aber nicht inhaltlich prägen und kontrollieren können. Ein Beispiel dafür ist die Themenauswahl für das *PRINCE*-Programm. Die Existenz dieses Programms ist dem EP zu verdanken. Bei der Entscheidung über die inhaltliche Ausrichtung der Programme zeigt sich aber die Schwäche des EP. Neben den großen Kampagnen zum Euro und zur Erweiterung und den kleineren Kampagnen zur Zukunft Europas und der Rolle der EU in der Welt hat es das Parlament nicht geschafft, eine solche gemeinsame *PRINCE*-Kampagne zu den EP-Wahlen anzusetzen, was der Bayona-Report schon 2002 gefordert hatte. Kommission und Rat haben die Wahlen aber offensichtlich als eine Art Privatangelegenheit des Parlaments

gesehen (Interview 12). Das EP hat aber selbst nicht die Mittel, eine erfolgreiche europaweite Kampagne zu organisieren. Pro Wähler standen gerade zwei Cent für die Kampagne zur Verfügung. Die Informationsaktivitäten des EP blieben erfolglos: 2004 ging ein noch geringerer Prozentsatz von EU-Bürgern wählen als jemals zuvor.

Mit der Kampagne zur Wahl des EP ist seine Rolle als Kommunikator angesprochen, die sich wiederum aufteilt in die Kommunikationsarbeit der Abgeordneten und der EP-Verwaltung. Die Abgeordneten betreiben natürlich schon im eigenen Interesse an der Wiederwahl eigene Publikums-PR- und Presse-Arbeit. Seit Oktober 2004 hat das Parlament als Institution einen eigenen Sprecher. Daneben hat das EP ebenso wie die Kommission Büros in den Mitgliedstaaten, die auch einen Pressesprecher haben und PR betreiben. Die Büros des EP sind aber mit wesentlich geringeren Ressourcen als die Kommissionsvertretungen ausgestattet.

Stimmen aus dem EP fordern regelmäßig, auch einen Teil der *PRINCE*-Mittel über die eigenen Informationsbüros ausgeben zu dürfen. Der Bayona-Bericht etwa schlug vor, dass die Ressourcen für die neu gestartete Kampagne über die „Rolle der EU in der Welt" gemeinsam von EP und Kommission verwaltet werden sollten (EP 2003: 13). Die Idee konnte sich aber bisher nicht durchsetzen. Sie impliziert auch, dass sich das EP stärker von einem legislativen und kontrollierendem zu einem auch exekutiv tätigen Organ entwickeln müsste.

Die Rolle des EP bei der Gestaltung von Informationspolitik ist also (1) die eines Budgetgebers, (2) die eines Gesetzgebers bei der Mit-Formulierung von Transparenzregeln, (3) die eines Mitgestalters der Aktivitäten, die von der Kommission ausgeführt werden und (4) die eines Kommunikators durch die PR der Abgeordneten und der EP-Verwaltung. Die ersten beiden Rollen hat das EP bisher wesentlich erfolgreicher gespielt als die Rollen des Mitgestalters und Kommunikators.

2.2 Rat und nationale Regierungen

Ein zweiter wichtiger institutioneller Akteur in Brüssel ist ‚der Rat'. Damit ist hier erstens das *Forum der nationalen Regierungen* gemeint, die sich auf den verschiedenen Hierarchie-Ebenen (Beamte, Minister, Regierungs-/Staatschefs) als Arbeitsgruppen, Ministerrat, Europäischer Rat und auf den Regierungskonferenzen versammeln. Zweitens hat der Rat auch eine *Verwaltung*, das *Generalsekretariat* des Rats. Das *Generalsekretariat* ist für die Informationspolitik des Rats mitentscheidend. Gerade bei dem umstrittenen Thema der richtigen Kommunikation mit den Bürgern würde die Institution Rat in die teilweise diametral entgegengesetzten Meinungen der nationalen Regierungen zerfallen, wenn das *Generalsekretariat* nicht moderierend eingreifen könnte. Das Sekretariat hat eine eigene *Generaldirektion für Presse und Kommunikation*. Die Generaldirektion verfügt aber nur über sehr knappe Personal- und Budget-Ressourcen, was ihre Möglichkeiten reduziert, direkt mit vielen Bürgern in Kontakt zu kommen oder die Berichterstattung der Medien signifikant zu beeinflussen. Außerdem ist die Institution zu strikter Neutralität verpflichtet. Die Ratsverwaltung hält keine eigenen Pressekonfe-

renzen ab, wo eine politische Position vertreten würde, sondern berichtet ‚off the record' über den Stand der Diskussion und gemeinsame Positionen des Rates. Die Pressearbeit darf allenfalls Falschmeldungen dementieren: „Persuasion is not our job. We just explain what is going on. We fight against rumology", beschreibt ein Rats-Beamter seine Arbeit (Interview 35).

Wichtiger für die Informationspolitik der EU im Ganzen ist die Tätigkeit der *Arbeitsgruppe Information* des Rates (*‚working party on information'*), die auch von Gesprächspartnern in den anderen Institutionen als sehr einflussreich eingeschätzt wird (Interview 8). Sie gehört zur politischen, intergouvernementalen Seite des Rates, denn hier versammeln sich die Sprecher der ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe wird stark von der Initiative der sie managenden Beamten aus dem *Generalsekretariat* geprägt. Der Vorsitzende der Gruppe ist gleichzeitig Leiter der *Generaldirektion Presse und Kommunikation* des Rates. Zur Routine-Arbeit der Gruppe gehören Beratungen über das Informationsbudget der Kommission, das im Mitentscheidungsverfahren von EP und Rat festgelegt wird. Den größeren Teil der Beratungen machen Entscheidungen über den Zugang zu Dokumenten aus, wenn die Ratsverwaltung den Zugang verweigert hat und ein Widerspruch dagegen vorliegt. Daneben dient die Arbeitsgruppe dem Informationsaustausch: Was unternimmt welcher Mitgliedstaat, um seine Bürger über den EU-Verfassungsentwurf zu informieren? Durch den Austausch von ‚best practice' sollen auch die bisher eher passiven Mitgliedstaaten für die Herausforderung der Kommunikation über Europa sensibilisiert werden (Interview 36).[97] Zu den Erfolgen der Gruppe gehört die Initiative *Communicating Europe*, die unter der irischen und der niederländischen Ratspräsidentschaft 2004 dazu geführt hat, dass dieses Thema erstmals auf Ministerebene des Rates öffentlich diskutiert wurde (Interview 45). So ist auch im Rat das ‚Vermittlungsproblem EU' auf die Tagesordnung gekommen.

In der Institution des Rates sind die nationalen Ebenen mit der supranationalen Ebene im Mehrebenensystem verwoben. Und dies erklärt die Widersprüche des Rates beim Thema Informationspolitik. Wie weiter unten noch deutlich wird, hat er ein vorbildliches Register von Dokumenten, und die Verwaltung hat sorgfältig die neuen Transparenzregeln der EU-Institutionen implementiert (Abschnitt 5.2). Andererseits weigerte sich der Rat als Forum der Regierungen jahrelang, die Zahl seiner öffentlichen Sitzungen auszuweiten und die Verhandlungspositionen der einzelnen nationalen Delegationen zu kommunizieren. Seit dem Sommer 2006 debattiert der Rat bei allen Fragen, die im Rahmen des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem EP entschieden werden, öffentlich. Nun können die Bürger nachvollziehen, wel-

---

97 Jenseits der EU-Institutionen steht der *Club of Venice*. Er dient ebenfalls als informelles Forum dem Austausch von Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten beim Thema Informationspolitik. Dieses informelle Policy-Forum besteht im Wesentlichen aus den Leitern der nationalen Informationsämter. Der ‚Club' trifft sich seit 20 Jahren von der Öffentlichkeit abgeschirmt, um unter Insidern über staatliche Öffentlichkeitsarbeit zu diskutieren. Mittlerweile ist auch dort die Frage, wie die EU den Bürgern zu vermitteln sei, zum wichtigsten Thema geworden (Interview 42).

ches Land im Rat wie abgestimmt hat – wobei aber zum Beispiel der größte Budgetposten der EU, die Landwirtschaftspolitik, bisher noch nicht über das Mitentscheidungsverfahren geregelt wird. Der Ende 2007 unterzeichnete *Vertrag von Lissabon*, der wesentliche Teile des ehemaligen Verfassungsentwurfes ins EU-Recht überführt, verpflichtet den Rat auf öffentliche Sitzungen, wenn über Rechtsakte debattiert und abgestimmt wird (Vertrag von Lissabon, Artikel 9c, 8). Damit werden die Ratssitzungen aufgeteilt in einen öffentlichen Teil mit Abstimmungen über Rechtsakte und einen nicht-öffentlichen Teil. Der Rat als Forum der Regierungen bleibt somit auch weiterhin ein Hort geheimer Verhandlungen. Dies liegt auch daran, dass die einzelnen Regierungen sehr unterschiedliche Vorstellungen von Transparenz haben und sich die restriktivsten Haltungen offenbar durchsetzen.

Drei Konfliktlinien prägen den Rat beim Thema Informationspolitik. (1) Die erste betrifft den Grad an Transparenz und die Frage, ob Abstimmungsverhalten und –begründungen der Mitgliedstaaten öffentlich sein sollten. (2) Die zweite betrifft die Rolle von PR und ihre Notwendigkeit und Legitimität. (3) Und drittens herrscht keine Einigkeit darüber, wer primär für diese PR zuständig sein soll: Die Regierungen oder die EU-Institutionen?

Traditionell treten bestimmte Länder stärker für Zugang zu Dokumenten und Transparenz ein, andere setzen sich für aktive PR für die EU ein, wieder andere lehnen jeweils eins von beiden oder auch beides ab. Ein Gesprächspartner aus der Ratsverwaltung erinnert sich:

> „Das war früher wie der Religionskrieg […]. Die katholischen Mitgliedstaaten dachten, der Rat könne nicht mehr arbeiten, wenn wir Transparenz einführen. Aber das war überhaupt nicht der Fall. Heute geht es um Nuancen. Schweden kommuniziert immer die Position seiner Verhandlungsdelegation. Dänen, Niederländer und Finnen sind auch dieser Auffassung. Dadurch wächst der Druck auf die anderen Staaten." (Interview 43)

Gerade das für Transparenz eintretende Dänemark lehnt aber die Idee und selbst den Begriff einer europäischen Informationspolitik – verstanden als aktive PR für die EU – entschieden ab. Deutschland und Frankreich befürworten starke PR, zeigen sich aber beim Thema Transparenz reservierter (Interview 36).

Dann gibt es Meinungsverschiedenheiten, wer welche Rolle bei der PR übernehmen kann und soll. In Dänemark gab es zum Beispiel im Fall der Erweiterungskampagne keine formalisierte Zusammenarbeit der Regierung mit der Kommission. Die Regierung will neutral bleiben, ermöglicht der Kommission aber die Durchführung einer Informationskampagne (Interview 2). Vor den Referenden über den Beitritt in den neuen Mitgliedstaaten war die Arbeitsteilung zwischen Kommission und Regierungen in den Beitrittsländern genau umgekehrt zum Fall Dänemark: Die Regierungen haben die politische Pro-Kampagne organisiert, die Kommission hat eher relativ neutrale Hintergrundinformation beigesteuert (Sorge 2003; Baden 2004). Auch Regierungen in den alten Mitgliedstaaten zeigen sich als aktive Kommunikatoren beim Thema Europa, wie Schumacher (2001) am Beispiel der Erweiterungskampagne der Niederlande zeigt. Wenn die Regierungen selbst aktiv werden, wollen sie aber auch die Stra-

tegie der Kommunikation festlegen und keine Beschlüsse der Kommission ausführen. In anderen Staaten, die sich insgesamt weniger aktiv zeigen, gelingt es der Kommission teilweise, das ‚principle-agent'-Verhältnis umzudrehen (Mak 2001a). Die Kommission gibt dann den Ton an, auch wenn das gegenüber den Regierungen nicht ihrer eigentlichen Rolle entspricht. Mak (2001a) verdeutlicht am Beispiel der Euro-Kampagne: Das insgesamt weniger aktive Deutschland zeigt sich bereitwilliger zur Kooperation als die recht aktive Regierung der Niederlande.

2.3 Kommission

Als diejenige Institution, die EU-Politik und damit auch Informationspolitik initiiert, Strategien entwirft und dann auch implementiert, steht die Kommission im Mittelpunkt der Untersuchung. Die Kommission verwaltet unter den Institutionen in Brüssel das größte Budget für Information und hat auch mehr Personal dafür zur Verfügung als die Verwaltungen von EP und Rat. Die Kommission hat Vertretungen in allen Mitgliedstaaten, die einen Großteil der Kommunikationsmaßnahmen managen. Außerdem koordiniert sie ein europaweites Netzwerk von Informationsstellen. Über Ziel, Mittel und Legitimität ihrer Informationspolitik gibt es aber weder inner- noch außerhalb der Kommission Einigkeit.

Kern des Problems ist die *Hybridnatur* der Kommission, die einerseits eine Verwaltung, andererseits mit ihrem Initiativrecht und ihrer politischen Führung durch das ‚College' der Kommissare und ihren Präsidenten aber auch eine genuin politische Institution ist (Peterson 2006: 81). Auch wenn die Kommission ‚nur' Beschlüsse von Rat und EP ausführt, impliziert dies eine Reihe politischer Entscheidungen, die sie treffen muss, wenn sie die allgemeinen Aufträge konkretisieren will. Aus dieser Doppelrolle lassen sich denn auch *zwei Kommunikationsaufträge* herleiten, der zur *sachlichen Information* und technischen Erläuterung ihrer Arbeit einerseits und der Auftrag zur *Rechtfertigung ihres politischen Handelns* andererseits.

Die fehlende rechtliche Grundlage einer Informationspolitik der EU schwächt die Rolle der Kommission, die den Großteil der Gelder für die Informationspolitik der EU ausgibt. Weil es eine Aktivität ohne ‚legal base' ist, muss sie alle Programme jedes Jahr von EP und Rat verlängern lassen. Dazu muss die Kommission aber auch jedes Jahr im Voraus einen genauen Arbeitsplan zu den geplanten Aktivitäten vorlegen (Interview 53). Was da nicht drin steht, kann im Laufe eines Jahres in der Regel auch nicht umgesetzt werden. Einer flexiblen PR sind damit enge Grenzen gesetzt.

Die *schwache rechtliche Grundlage* der Informationsaktivitäten der Kommission hat der europäische Rechnungshof schon im Jahre 1998 bemängelt (Europäischer Rechnungshof 1998). Die Kommission hat auf derlei Einwände bisher mit dem Verweis auf ihre „institutional prerogatives" reagiert. Danach darf die Institution auch ohne

ausdrückliche Ermächtigung durch die Gesetzgeber Aktivitäten verfolgen, die notwendig sind, um ihre in den Verträgen festgelegten Ziele zu erreichen.[98]

Auch der Rat bestreitet mittlerweile die Deutung der Kommission nicht mehr, wenngleich sein Generalsekretariat immer noch betont, dass es mangels rechtlicher Ermächtigung keine Informations*politik,* sondern nur Informations*aktivitäten* der Kommission gibt (Mak 2001a: 68). Der Rat habe den Streit um die rechtliche Zuständigkeit vergessen, gibt auch ein Interviewpartner aus der Kommission an (Interview 8). Eine Deutung dieses Sinneswandels ist, dass die Regierungen eingesehen haben, dass mit der Zuständigkeit für die Vermittlung von EU-Politik politisch ohnehin nicht viel zu gewinnen ist. Umgekehrt betont die Kommission inzwischen die Verantwortung der Mitgliedstaaten für europäische Informationspolitik (KOMMISSION 2002b: 4), wie auch am Beispiel der Erweiterungskampagne deutlich wird. In den offiziellen Strategie-Papieren der Kommission zur Vermittlung des Themas EU-Erweiterung war dementsprechend zu lesen: „This is an important task for all governments in Member States and candidate countries, to which the Commission is ready to contribute" (KOMMISSION 2002c: 2). Die Kommission leistet also Hilfestellung, ist aber nicht die treibende Kraft. Sie betont das ‚Prinzip der Freiwilligkeit' der Mitgliedstaaten bei der Zusammenarbeit mit Initiativen der Kommission (Interview 27). Ein hochrangiger Beamter der Kommission sieht es so: „Wir bieten den Regierungen unsere Dienste an, wie in einem Supermarkt. Die Staaten sind frei, sich bei den Waren zu bedienen, die sie interessieren" (Interview 8). Es scheint, dass in dem Maße, wie den Akteuren deutlich wird, dass hier ein reales und schwer lösbares politisches Problem vorliegt, die Bereitschaft sinkt, dafür Verantwortung zu reklamieren.

Die ‚institutional prerogatives' erlauben Kommunikation aber nur in engen Grenzen. In der engen Auslegung dieser aus den Aufgaben der Institution abgeleiteten Rechte lässt sich damit keine allgemeine Informationsarbeit für die EU rechtfertigen, sondern vor allem Informationen über die Arbeit der Kommission selbst. So findet sich etwa eine Grundlage für die Arbeit der Sprecher der Kommission; ebenso für eine Informationskampagne zur EU-Erweiterung, denn die Kommission hat die Verhandlungen geführt, die Fortschrittsberichte verfasst usw.

Bei anderen Themen führt die Rechtfertigung über die ‚institutional prerogatives' in eine Sackgasse, weil nur die Kommission ein substantielles Budget und genug Personal für intensive PR-Aktivitäten hat. Wenn nun wichtige Kommunikationsherausforderungen in den Bereich des EP fallen, wie die Organisation einer Kampagne zur Erhöhung der Wahlbeteiligung bei den Europawahlen, dann fühlte sich die Kommission in der Vergangenheit nicht zuständig. Die entsprechende Kampagne zu den EP-

---

98 So wird in einem Strategiepapier der Kommission 2004 (KOMMISSION 2004a: 4) betont: „Information and communication measures are covered by the Commission's institutional prerogatives, which can be carried out without a legal basis under Article 49 (2)(c) of the Financial Regulation."

Wahlen 2004 blieb unterfinanziert und konnte den Rückgang der Wahlbeteiligung nicht aufhalten.

Es bleibt also eine nur provisorisch gelöste Frage, wer in Brüssel welche Kompetenz für Informationspolitik hat. Der Verfassungsvertrag hätte Abhilfe verschaffen können. So hat der Kulturausschuss des EP 2003 vorgeschlagen, die Etablierung einer Informationspolitik in den Vertrag aufzunehmen. Der stellvertretende Vorsitzende der *Interinstitutionellen Gruppe für Information (IGI),* Alejo Vidal-Quadras, hat Valéry Giscard d'Estaing in einem Brief vorgeschlagen, den folgenden Satz in den Verfassungsentwurf einzufügen: „The institutions inform the citizens about the activities of the Union." Damit wären allerdings die Mitgliedstaaten sämtlicher Verantwortung enthoben worden. Dazu ist es nicht gekommen. Der Entwurf zu einem Verfassungsvertrag hat am Ende keine rechtliche Grundlegung für Informationspolitik enthalten.

Seit dem Amtsantritt von Margot Wallström vertrat die Kommission wieder selbstbewusster die Position, dass ihre Informationsaktivitäten als Ausdruck einer *Politik* gesehen werden sollten, und dass die Kommission diese Politik aktiv mitgestalten will und nicht nur ‚Services' anbietet: „This Commission has made communication one of the strategic objectives for its term of office, recognising it fully as a policy in its own right" (KOMMISSION 2005h: 2). Dagegen ist erstaunlicherweise von Seiten der Ratsmitglieder bisher kein Widerspruch laut geworden. Zuletzt haben sich auch wieder Stimmen erhoben, die sich für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Informationspolitik einsetzen. Artikel 308 EGV erlaubt dem Rat, der EU weitere Kompetenzen zuzuweisen, die zur Verwirklichung ihrer in den Verträgen festgelegten Ziele nötig sind. Auf diesem Weg schlägt Upson (2006: 37) vor, ein Bürgerrecht auf Information (‚right to be informed') in den EGV einzufügen. In seinem jüngsten Bericht hat sich auch das EP beziehungsweise der zuständige Ausschuss für Kultur und Erziehung dieser Idee angeschlossen. Die Kommission wird darin aufgefordert, die Möglichkeit zu prüfen, die Informationsaktivitäten auf die Basis eines über Artikel 308 gerechtfertigten echten Gemeinschaftsprogramms zu stellen (EP 2006: 5).

2.4 Weitere Akteure: Bürgerbeauftragter, Gerichte, Medien

Weitere Akteure spielen für die Informationspolitik im Mehrebenensystem eine Rolle, ohne aber in dem Maße wie EP, Rat und Kommission direkt an den Entscheidungen und der Ausgestaltung von Informationspolitik beteiligt zu sein. Diese Akteure sollten aber immerhin erwähnt werden. Auf Seiten der EU-Institutionen sind dies der *Bürgerbeauftragte* und die europäischen Gerichte.

Sowohl der Bürgerbeauftragte als auch das *Europäische Gericht erster Instanz* fungieren als Instanzen, an die sich die Bürger nach der zweifachen Verweigerung einer Dokumentanfrage durch die EU-Verwaltungen wenden können. Über eine Klage oder Beschwerde können sich die Bürger somit auch auf EU-Ebene bemerkbar machen und die Grenzen des *Mehrebenen-Systems von unten durchkreuzen.* Schon in den 90er-Jahren haben die Europäischen Gerichte auf Basis der damals noch freiwilligen

Selbstverpflichtungen der Institutionen den Anspruch der Bürger auf Zugang zu Dokumenten bestärkt (Bunyan 2002). Öffentliche Rügen des Bürgerbeauftragten und Urteile der Gerichte verstärken den Druck auf die Institutionen, das Transparenzregime auch umzusetzen.

Als relevanter Akteur und wichtigste Adressat des Mehrebenen-Systems der Informationspolitik sind die *Medien* zu nennen. Sie sind zwar nicht Teil des institutionellen Netzwerks, das Informationspolitik gestaltet, aber doch dessen wichtigster Partner. Denn nur sie sind effektiv in der Lage, Millionen Bürger direkt zu erreichen. Die Medien haben analog zu dem politischen Entscheidungssystem ein *Mehrebenen-Berichterstattungssystem* entwickelt (siehe Abbildung 4). Dieses sammelt die Informationen auf den verschiedenen Ebenen und bringt sie zum *Bürger-Publikum*, das nicht in Brüssel, sondern ausschließlich auf lokaler Ebene zu erreichen ist. So gibt es auf supranationaler Ebene einerseits europäische Medien wie *Euronews* oder Brüsseler Medien wie *European Voice* und Korrespondenten der größeren nationalen Medien. Auf nationaler Ebene beobachten nationale Medien den politischen Prozess, analog auf regionaler und lokaler Ebene. Wechselseitige Beobachtung und allseitige Belieferung durch Nachrichtenagenturen durchkreuzen das mediale Mehrebenensystem.

2.5 Strukturen der Kooperation

Während bisher die Akteure einzeln dargestellt worden sind, so gibt es doch auf allen Ebenen auch Verknüpfungen zwischen den Institutionen. Und es war eines der wichtigsten Projekte der Informationspolitik unter Prodi, eine engere Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und mit den Regierungen zu erreichen (KOMMISSION 2001b).

In Brüssel vollzieht sich die formalisierte Zusammenarbeit von Rat, Kommission und EP im Rahmen der zweimal im Jahr tagenden *Interinstitutionellen Gruppe für Information (IGI)*. Die Gruppe war zunächst nur für die Kooperation von EP und Kommission im Rahmen der *PRINCE*-Kampagnen zuständig. *PRINCE* war von Anfang an als Gemeinschaftsprojekt der Institutionen angelegt, wobei die Ausführung primär in den Händen der Kommission liegt. Seit 2001 sind die Kompetenzen der *IGI* ausgeweitet worden. Seit 2002 beteiligt sich auch der Rat an diesem Koordinationsgremium. Aber bisher hat die Kommission die sogenannte *sektorale Informationsarbeit* ihrer einzelnen Generaldirektionen von der interinstitutionellen Kooperation ausgenommen (Interview 58). Das EP sieht in der *IGI* eine Struktur, um auch inhaltlich auf die Umsetzung der EU Informationspolitik durch die Kommission Einfluss nehmen zu können. Der Kulturausschuss des EP mahnt im *Bayona-Bericht*:

> „[…] the Interinstitutional Information Group was initially established in the context of ensuring Parliament's follow-up of the Commission's management of information policy and considers that this role should be maintained." (EP 2003: 12)

Das Problem der *IGI* sei aber, dass sie keine Autorität habe, beklagt ein Gesprächspartner (Interview 36). Auch ein Kommissionsdokument stellt 2004 fest, dass die *IGI* in Zukunft prominenter besetzt und ihre Beschlüsse auch besser umgesetzt werden sollten (KOMMISSION 2004a). Bis heute betreiben die Generaldirektionen der Kommission weitgehend autonom ihre Informationsaktivitäten, ebenso die Verwaltung des EP und des Rates; die nationalen Regierungen fühlen sich schon gar nicht an die Empfehlungen der *IGI* gebunden.

Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten hat die Kommission zahlreiche Versuche der Kooperation mit den nationalen Regierungen unternommen, deren Erfolg in der Fallstudie zur Erweiterungskommunikation evaluiert wird (Kapitel VI, 4.5). Auf nationaler Ebene bestehen parallele Strukturen fort: Sowohl Kommission und EP unterhalten dort Büros, um die Bürger zu informieren; daneben informieren die nationalen Regierungen über eigene Kanäle über das Thema EU. Die Parallelität von gleichartigen Informationsaktivitäten der verschiedenen Institutionen zu EU-Themen hat lange Tradition. Bis heute verläuft die Arbeit von Vertretungen der Kommission und Büros des EP weitgehend unkoordiniert, obwohl beide inzwischen in gemeinsamen Gebäuden residieren. Entsprechend beklagt ein Bericht des Kulturausschusses des EP (2005: 8): „[...]they [the Representations of the Commission and the offices of the EP] may share their expenses but they do not share the most important thing, which is their work."

2.6 Zwischenfazit

Informationspolitik in der EU wird von einer Vielzahl von Akteuren auf den verschiedenen Ebenen des Systems gestaltet. Rat, Kommission, Europaparlament und nationale Regierungen erweisen sich darin als die wichtigsten institutionellen Akteure. Rat und EP bestimmen vor allem das Budget und den rechtlichen Rahmen, haben aber nur schwache eigene Ressourcen für Informationsaktivitäten entwickelt. Vor allem über die jährliche Budgetgestaltung gelingt es dem EP, auch inhaltlich Einfluss auf die Informationspolitik der EU zu nehmen, die ansonsten weitgehend in den Händen der Kommission liegt. Denn es ist die Kommission, die die Strategien entwickelt, den Großteil des Budgets verwaltet und Aktivitäten auf nationaler Ebene umsetzt. Da ihr aber das Mandat für die Entwicklung einer umfassenden europäischen Informationspolitik fehlt, betreibt sie vor allem PR, die sich aus ihrer Rolle als Institution im Gefüge der EU herleiten lässt. Die Kommission hat aber nicht das Mandat PR für die EU insgesamt zu betreiben.

Die sich als Resultat der Kooperation und der Einzelaktivitäten der Akteure ergebende *europäische Informationspolitik* erweist sich noch als ziemlich *rudimentär und entlang der Institutionengrenzen fragmentiert*. Zwar gibt es Fortschritte und Versuche der Institutionalisierung von Kooperation, aber vorerst sticht vor allem eine Parallelität von unverbundenen Strukturen und Aktivitäten von Kommission, EP und nationalen Regierungen ins Auge, die jeweils in Brüssel, aber auch auf Ebene der Mitgliedstaaten agie-

ren. Schon die EU-Institutionen sind nur locker über ein gemeinsames Transparenzregime und eine unverbindliche Kooperation bei der PR miteinander verbunden, die im bisher noch ohne Autorität agierenden Policy-Forum der *IGI* stattfindet.

Lässt sich in der Akteurskonfiguration ein fundamentaler Wandel feststellen hin zu einer gemeinsamen Förderung europäischer Öffentlichkeit? Die Grundkonstellation aus Institutionen mit einem ausgeprägten Eigeninteresse bleibt bestehen und schwächt angesichts begrenzter Ressourcen die Fähigkeit der EU, effektiv auf die Genese einer europäischen Öffentlichkeit einzuwirken.

3 Die Informationspolitik der Kommission nach der Jahrtausendwende

Im Folgenden liegt der Schwerpunkt der Analyse auf den Aktivitäten der Kommission, die sich bei der Formulierung und Implementierung von Informationspolitik als der zentrale Akteur erwiesen hat. Aufgabe des Kapitels ist eine erklärende Rekonstruktion der Entwicklung der Informationspolitik der Kommission seit der Jahrtausendwende auf der Grundlage von Dokumentanalyse und den geführten Experteninterviews.

„How do we turn Frankenstein's monster into Ursula Andress?" Das fragte sich die neue für Kommunikation zuständige Kommissarin Margot Wallström 2004 anlässlich einer Ratssitzung zum Thema ‚Communicating Europe' (zit.n. Harding 2004). Gemeint hat sie die EU, die in ihrem öffentlichen Erscheinungsbild mehr Frankensteins Monster als einem attraktiven ‚Bond-Girl' ähnele. Diese Frage wirft kein gutes Licht auf den Erfolg der Informationspolitik unter Romano Prodi.

3.1 Die Prodi-Kommission: Informationspolitik wider Willen

Das Versagen der Pressearbeit der Kommission unter Jacques Santer hatte mit zur Eskalation der Ereignisse im Jahr 1999 beigetragen, die im Rücktritt der gesamten EU-Kommission gipfelten. Als Konsequenz zerschlug der kurz darauf ins Amt gekommene Kommissionspräsident Romano Prodi die alte *Generaldirektion (GD) X*, die für Kommunikation und Pressearbeit zuständig zeichnete. Ein langjähriger Kommissionsbeamter blickt auf die abgeschaffte Generaldirektion mit wenig Nostalgie zurück:

> „GD X war ein Abladeplatz für Beamte, die woanders nicht zu gebrauchen waren. Es war kein professioneller Dienst, weil die Kommission nie professionelle Kommunikationsleute rekrutiert hat. Also war es gut, GD X zu eliminieren - denn es war ein Monster!" (Interview 30)

Dann teilte Kommissionspräsident Prodi die Kompetenzen unter verschiedenen Generaldirektionen auf, wobei ein maßgeblicher Teil der für Kultur zuständigen GD zufiel. Die Pressearbeit, die wesentlich in Form des *Sprecherdienstes* der Pressesprecher in Brüssel organisiert war, erklärte Prodi dagegen zu seiner eigenen Verantwortung als

Kommissionspräsident und zum Schwerpunkt zukünftiger Kommunikationsaktivitäten. Die Öffentlichkeitsarbeit jenseits der Medienarbeit, wofür hier der Begriff Publikums-PR vorgeschlagen wurde, fand unter Prodi dagegen wenig Rückhalt (Interview 31). Auch fand sich kein Kommissar bereit, dieses Portfolio insgesamt zu übernehmen. Über die Lage nach der Konstitution der Prodi-Kommission schreibt Mak (2001a: 64): „The different services are all fighting for their own interest [...] and [...] none of the Commissioners involved is willing to take political responsibility for the policy area."

Schließlich ist Antonio Vitorino „für zuständig erklärt worden" (Interview 1), der eigentlich Kommissar für Inneres und Justiz war und nun die Kommission noch in der *IGI* vertreten sollte. Die Zuständigkeit für Information war offensichtlich in dem Maße ungeliebt, dass sie auf Vitorinos persönlicher Kommissionswebsite auch 2003 noch nicht vermerkt war.

Die Tatsache, dass Prodi seinerseits nur für die Pressearbeit zuständig sein wollte, wird von einem Kommissions-Insider noch anders interpretiert. Prodi habe vermeiden wollen, selbst Gelder verwalten zu müssen: „Der Umgang mit Geld ist politisch [nach den Korruptionsskandalen] ein sehr gefährliches Geschäft geworden, mit dem der Präsident der Kommission möglichst nichts zu tun haben sollte" (Interview 30). Was nach außen hin als Schwerpunktsetzung auf Pressearbeit dargestellt wurde, erscheint demnach als Ausdruck der *Vernachlässigung von Informationspolitik*, die dem persönlichen Interesse untergeordnet wurde, möglichst wenig Budget verwalten zu müssen.

Anderthalb Jahre nach seinem Amtsantritt vollzog Prodi mit der Gründung der *Generaldirektion Presse* eine vorsichtige Wende. Schwerpunkt der neuen Generaldirektion war trotz ihres Namens gerade nicht die Presse-, sondern die publikumsbezogene PR. In die neue Generaldirektion wurden die meisten Kommunikationsaufgaben wieder eingegliedert.

Der neuen *GD Presse* zugeordnet wurden die Vertretungen der Kommission, zu deren Aufgaben neben der Medienarbeit nun auch die Publikums-PR zählte (KOMMISSION 2001b: 10,14). Das nun propagierte Prinzip der *Dezentralisierung* wertete die Vertretungen zusätzlich auf. Ihre Aufgabe sollte sein, die Kommunikation der Kommission auf die besonderen Bedingungen im jeweiligen EU-Mitgliedstaat zuzuschneidern. Die Auswirkungen derlei offizieller Strategiewechsel auf die praktische Arbeit der Vertretungen in den Mitgliedstaaten scheint allerdings recht bescheiden gewesen zu sein: „An uns stellten immer noch die gleichen Leute die gleichen Erwartungen", gibt ein Mitarbeiter in einer Vertretung an. Auch seien die Ressourcen der Vertretungen insgesamt kaum verändert worden, sodass sich also praktisch kaum etwas verändert habe (Interview 16).

Die *Generaldirektion Presse* blieb derweil ohne Kommissar und damit strukturell geschwächt einerseits und andererseits nur mäßig von politischer Ebene kontrolliert. Das Hauptproblem nach der Klärung der strukturellen Fragen war die *Abwesenheit einer Strategie*, deren Entwicklung das EP und der Rat schon seit 1998 mehrfach angemahnt hatten (Interview 55).

Strategie-Suche

Die grobe Richtung hatte die Kommission schon im *White Paper on Governance* von 2000 vorgegeben. Darin betont die Kommission Offenheit als Prinzip von ‚good governance'. Unter Offenheit verstand sie im Weißbuch Transparenz und aktive Kommunikation:

> „The Institutions should work in a more open manner. Together with the Member States, they should actively communicate about what the EU does and the decisions it takes." (KOMMISSION 2001a: 10)

Im Jahr 2001 verabschiedete die Kommission das erste von drei Strategie-Papieren, die in die Zeit der Prodi-Kommission fallen. Nach dem formal zuständigen Kommissar werden sie in Brüssel auch als ‚*Vitorino eins bis drei*' bezeichnet.

(1) Das erste Papier (‚*A new Framework for Co-operation*', KOMMISSION 2001b) zielte darauf, die Zusammenarbeit der Institutionen in Brüssel und die Kooperation mit den Mitgliedstaaten auf eine neue Grundlage zu stellen. Das Kooperationsangebot diente auch der Entlastung der Kommission: Sie hatte nicht länger den Anspruch, für die Vermittlung des Themas EU allein verantwortlich zu sein. Vielmehr liege diese primär in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, und die Kommission leiste allenfalls Hilfestellung. Der Rückzug vervollständigt das Bild eines insgesamt sehr zurückhaltenden Ansatzes in den ersten Jahren der Prodi-Kommission, in der sich weder der Präsident noch einer der Kommissare wirklich für die Entwicklung einer europäischen Informationspolitik einsetzen wollten. So plante die Kommission auch eine kontinuierliche Kürzung ihrer Ausgaben für Information und Kommunikation bis 2006 ein. Die neue, bescheidenere Rolle wird von einigen Gesprächspartnern, zum Beispiel aus der EP-Verwaltung, kritisiert: „The member states will always have a national interest to defend but we are the one who can pass on the European messsage" (Interview 37). Der vorgeschlagene neue Rahmen einer intensivierten Zusammenarbeit bestand vor allem in Absichts-Erklärungen und Wunschdenken, die auf frappierende Weise das Gegenteil dessen formulieren, was sich im Rahmen der Fallstudie (Kapitel VI) beobachten ließ. Die Kommission strebte eine Zusammenarbeit an, die geprägt wäre durch: „joint implementation of information policies, managment arrangements that are easy to handle, decentralised and involve as little bureaucracy as possible" (KOMMISSION 2001b: 3). Von der Zusammenarbeit ausgenommen sein sollten die Aktivitäten, die nicht die EU allgemein, sondern die exklusiven Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen berührten, damit auch die gesamte *sektorale Information* der Kommission, also die Aktivitäten der einzelnen Generaldirektionen zu ihren jeweiligen Politikbereichen. Das Kooperationsangebot war letztlich also wenig substanziell.[99]

---

[99] So lautete auch die Forderung des Rats:„Sector-specific information activities by the various Commission departments should [...] be built into the European Union's overall information and communication strategy" (RAT 2002b: 3).

(2) Im Jahr 2002 veröffentlichte die Kommission dann das Papier, das sie ‚*Informations- und Kommunikationsstrategie*' nannte (KOMMISSION 2002b). Darin zeichnet sich durchaus eine Wende in Richtung einer aktiveren Kommunikation ab. Die Kommission kritisierte das Fehlen einer europäischen Informationspolitik und forderte eine echte Revolution in der Kommunikationskultur der EU-Institutionen:

> „Information and communication cannot be regarded as a sort of secondary appendage to or supplementary constraint on the European Union's activities. The development of an information and communication strategy matching real needs is a precondition for the success of the European Union's policies and initiatives. But this will mean the European institutions undergoing a genuine cultural revolution at every level of responsibility." (KOMMISSION 2002b: 11)

Auch bei der Formulierung von Zielen geht die Kommission nun über die Vermittlung sachlicher Information hinaus. Angestrebt wird ein Dialog mit den Bürgern. Das Hauptziel ist dabei eindeutig persuasiv:

> „To improve perceptions of the European Union, its institutions and their legitimacy by enhancing familiarity with and comprehension of its tasks, structure and achievements and establishing dialogue with the general public." (KOMMISSION 2002b: 11)

Dialog ist also das *Mittel* und *Überzeugung* das *Ziel*, das sich automatisch dabei ergeben soll. Dass ein echter Dialog ergebnisoffen wäre, wird dabei ausgeblendet (siehe ähnlich auch die Strategieformulierung bei der Erweiterungskampagne Kapitel VI, 2.1). Im Sinne einer klassischen Überzeugungskampagne kündigt die Kommission denn auch einen Satz von Botschaften zu allen EU-Themen an, die die Bürger dann überzeugen sollen:

> „Building up a fund of messages on each topic and checking to ensure that they are accepted by as many people as possible is the key to success for a coherent EU information and communication strategy." (KOMMISSION 2002b: 22)

Wie eine solche Strategie konkret auszusehen hat, welcher Mittel sie sich bedienen könnte und woran sie sich messen lassen will, wird in dem Papier nicht ausgeführt, weshalb es sich auch nicht um eine professionelle PR-Strategie im engeren Sinne handelt (Kapitel VI, 4.1 zum Strategie-Defizit).

(3) Entsprechend problematisch ist auch die Benennung des dritten Papiers unter Prodi, das nun über die ‚*Implementierung der Strategie*' Auskunft geben sollte. In diesem 2004 veröffentlichten Dokument (‚Vitorino 3') wird noch einmal wiederholt, dass die EU ein erhebliches Vermittlungsproblem hat und eine europäische Informationspolitik unabdingbar ist, um dieses Problem anzugehen (KOMMISSION 2004a: 6). Es ist ein weiteres Dokument auf dem Weg zur Konzeption einer europäischen Informationspolitik, aber kein Bericht über die Umsetzung einer bestehenden Strategie.

So wird nun, was analytisch klarer ist als in den Papieren davor, zwischen *zwei Zielen* unterschieden: Erstens *Persuasion* („rebuilding of the EU's image") und zweitens *Dialog* („associating the public in European decision-making, listening to the public

and their concerns more attentively", KOMMISSION 2004a: 3). Auch konkretisiert die Kommission nun die Prozeduren, die eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten strukturieren könnten: Unterschieden wird eine rein *strategische Zusammenarbeit* (gemeinsames Logo, Abstimmung über Ziele und Mittel, Arbeitsteilung bei der Durchführung) und eine *Management-Partnerschaft*, wo letztlich der Mitgliedstaat Geld von der Kommission bekommt, die er nach ihren Finanzregeln verwalten muss. Somit war die Kommission erst am Ende der Amtsperiode von Prodi in der Lage, ein relativ konkretes und schlüssiges Konzept vorzulegen. Die erste Management-Partnerschaft kam 2006 mit Deutschland zustande (Interview 52), als die Prodi-Kommission längst Geschichte war.

Interne Verwaltungsprobleme unter Prodi

Die Tatsache, dass die Entwicklung einer Informationspolitik unter Prodi nur langsam vorankam, ist auch einer Reihe von internen Verwaltungsproblemen zuzurechnen, wie im Rahmen der Fallstudie (Kapitel VI) gezeigt wird. Die zentrale Ursache war die Einführung einer neuen Haushaltsordnung (*‚New financial regulation'*) der EU, dier im Juni 2002 beschlossen wurde und Anfang 2003 in Kraft trat.[100] Im Kern ging es bei den neuen Regeln darum, Geld grundsätzlich nur noch über offene Ausschreibungen zu vergeben. Die für die praktische Arbeit der Beamten wichtigen *Durchführungsbestimmungen*[101] wurden jedoch erst am 23. Dezember 2002 verabschiedet, eine Woche bevor die neuen Regeln in Kraft traten. Besonders die Ausführungsbestimmungen haben sich als zu streng erwiesen, sodass sie drei Jahre später, im Juli 2005, noch einmal überarbeitet werden mussten.[102]

Die Zusammenarbeit der Kommission mit den nationalen Regierungen und anderen Kooperationspartnern hat erheblich unter der Art der Einführung der neuen Budgetregeln gelitten (Kapitel VI, 4.5). Im Laufe des Jahres 2003 setzte sich nach Streitigkeiten zwischen verschiedenen Generaldirektionen die Meinung durch, dass sowohl die bisher üblichen Konventionen mit den Mitgliedstaaten als auch die Verträge mit den eigenen Informationsstellen der Kommission gegen die neuen Finanzregeln verstießen. Die Verhandlungen mit den Regierungen wurden abgebrochen und die Kommission kündigte die langjährige Zusammenarbeit mit ihren von Partnern betrie-

---

100 Die neuen Finanzregeln, wie sie hier aus Gründen der Verständlichkeit genannt werden, sind geregelt in der Verordnung (EG, EURATOM) 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [Amtsblatt L 248 vom 16.9.2002].

101 Die Ausführungsbestimmungen sind geregelt in Verordnung (EG, EAG) 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu der vorliegenden Verordnung (EG, EAG) 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [Amtsblatt L 357 vom 31.12.2002].

102 Verordnung (EG, Euratom) 1261/2005 der Kommission vom 20. Juli 2005 [Amtsblatt L 201 vom 2.8.2005].

benen Informationsstellen auf. Die Kommissionsbeamten wurden offensichtlich durch die Unwägbarkeiten der neuen Budgetordnung derart verunsichert, dass die praktische Informationsarbeit 2003 und auch 2004, dem Jahr der Erweiterung, der Neuwahl des Parlaments und der Debatte um den Verfassungsvertrag, auf der Strecke blieb; wie am Beispiel der Erweiterungskampagne noch detailliert nachgewiesen wird (Kapitel VI).

3.2 Ambitionierte Reformen unter Margot Wallström

Mit dem Wechsel der Kommission gab es die Chance zu einem Neuanfang, die Manuel Barroso ergriffen hat. Denn er erklärte Kommunikation nicht nur zu einer Priorität, sondern betraute mit Margot Wallström auch eine profilierte Politikerin mit dem Portfolio. Sie nutzte ihren Amtsantritt zu einer deutlichen Kritik an der bisherigen Arbeitsweise. Der Kommission fehlten Beamte, die etwas von Kommunikation verstehen. Insgesamt sei bisher zu viel Aufmerksamkeit den administrativen Fragen gewidmet worden und zu wenig den inhaltlichen Fragen. Gerade die ihrer Generaldirektion zugeordneten Vertretungen seien nicht handlungsfähig:

> „Either we change the way [the Representations] work and their priorities or we shouldn't have them at all. We cannot continue like this when more than half of their time and more than half of the people in this DG are working on administrative matters." (Euractiv 12.05.2005)[103]

Wallström benennt als Defizite bisheriger Informationspolitik erstens einen Mangel an Koordination, zweitens das Ignorieren der Informationsbedürfnisse der Bürger, drittens die schlechte Umsetzung der bisherigen Reformpläne (KOMMISSION 2005h: 3). Ein insgesamt 50 Punkte umfassender ambitionierter *Aktionsplan* sollte Abhilfe leisten (KOMMISSION 2005h). Das Ziel war, die vorgefundenen strukturellen Defizite zu beseitigen: „To put its own house in order" (KOMMISSION 2005h: 2). Statt allgemeiner Bekenntnisse enthielt das Papier konkrete Maßnahmen und einen Zeitplan, wann was umzusetzen sei.

Die strategische Neukonzeption der Informationspolitik hatte zwei Stoßrichtungen. Erstens propagierte Wallström eine *Wende von Information zu Kommunikation* und zweitens eine Wende von einem Sammelsurium von Aktivitäten hin zu einer strategisch ausgerichteten *Politik*. Das Glaubensbekenntnis dieses Ansatzes lautet entsprechend:

> „Communication is more than information: it establishes a relationship and initiates a dialogue with European citizens, it listens carefully and it connects to people. It is not a neutral exercise devoid of value, it is an essential part of the political process." (KOMMISSION 2005h: 2)

---

[103] URL:http://www.euractiv.com/en/infosociety/interview-commissioner-wallstrom-eu-communication-strategy/ article-137597, Stand: 1.11.2006.

Dieser Anspruch, nun Kommunikation zu betreiben und diese Aktivität als Politik zu begreifen, äußerte sich zunächst in der Umbenennung der *Generaldirektion Presse* in *Generaldirektion Kommunikation* und dann in der Formulierung einer auch so bezeichneten ‚*Communication Policy*': „This Commission has made communication one of the strategic objectives for its term of office, recognising it fully as a policy in its own right" (KOMMISSION 2005h: 2).[104] Die Verabschiedung des Aktionsplans war innerhalb der Kommission zunächst auf Widerstand gestoßen und musste immer wieder vertragt werden bis Anfang Juni 2005 der Verfassungsvertrag am ‚Nein' der Franzosen und Niederländer scheiterte. Das Scheitern der Verfassung hat die Frage nach einer verbesserten Informationspolitik mit Wucht auf die Tagesordnung gebracht. Nun konnte Wallströms Aktionsplan schnell verabschiedet werden.

Zentrale Ideen des Aktionsplans sind die regelmäßige Einigung der Kommission auf (1) eine ‚*Kommunikationsagenda*' mit den wichtigsten Themen, die die Kommission vermitteln will, (2) eine bessere Koordination durch ein ‚*External Communication Network*' aller PR-Abteilungen der verschiedenen Generaldirektionen, (3) eine *Stärkung der Vertretungen* durch zusätzliches Personal und (4) die Einführung von Maßnahmen der *Qualitätssicherung* bei den Webseiten, Publikationen und Presse-Erklärungen der Kommission.

Der Reformansatz von Wallström setzt damit bei den tatsächlichen Problemen der Kommission an, die auch die Fallstudie (Kapitel VI) identifiziert hat. Im Gegensatz zu den Reformen unter Prodi wurde der Aktionsplan überwiegend umgesetzt. Auch Wallström hat aber mit den Beharrungskräften innerhalb der Kommission zu kämpfen. Nur jede zweite Aktivität konnte 2006 schon vollständig wie im Zeitplan vorgesehen realisiert werden (Interview 55). Zu den wichtigsten Maßnahmen gehörte die Stärkung der Vertretungen unter dem Label des ‚*Going Local*' im Rahmen eines Pilotprojekts in elf Mitgliedstaaten. Die Vertretung der Kommission in Berlin hat in diesem Rahmen seit 2006 beispielsweise sechs zusätzliche Kräfte bekommen, die zum Beispiel Pressearbeit bei der Regionalpresse betreiben oder die Kommunikation zu bestimmten Themen wie der Wirtschaftspolitik oder mit bestimmten Zielgruppen (Schüler, Jugendliche, aber auch Parlamentarier) betreuen (Interview 57). Einige Maßnahmen haben bis Ende 2007 allerdings noch nicht den gewünschten Erfolg verzeichnet: So wurde zwar ein *External Communication Network* eingeführt, in dem die verschiedenen Generaldirektionen ihre Kommunikationsaktivitäten kooridieren sollen. Eine noch unveröffentlichte Evaluation im Auftrag der Kommission verzeichnete Ende 2007 aber immer noch einen Mangel an Koordination zwischen den Aktivitäten der verschiedenen Generaldirektionen. Auch standen die 50 zur Stärkung der Vertretungen der Kommission bereitgestellten Mitarbeiter in den Verhandlungen für die *Annual Policy Strategy* 2008 bereits wieder zur Disposition. Es bleibt vorerst offen, ob

[104] Den Gedanken von Kommunikation als ‚policy' greift dieses Buch auf, behält aber den Begriff Informationspolitik bei (wie in Abschnitt III, 2.4 begründet).

es Margot Wallström gelingen wird, die Umsetzung ihres Aktionsplans in den kommenden Jahren durchzusetzen.[105]

Während die Kommission an der Reform der internen Strukturen ihrer PR arbeitete, hatte der Europäische Rat mangels eines Plans ‚B' zum Verfassungsvertrag eine Periode des öffentlichen Nachdenkens (‚*period of reflection*') ausgerufen, in der nationale Debatten über die Zukunft Europas geführt werden sollen:

> „The period of reflection will be used to enable a broad debate to take place in each of our countries, involving citizens, civil society, social partners, national parliaments and political parties." (zit.n. KOMMISSION 2005i: 2)

Die Kommission steuerte dazu im Oktober 2005 den sogenannten ‚*Plan D*' bei, wobei das ‚D' für Demokratie, Dialog und Debatte stehen soll (KOMMISSION 2005i).[106] Die Organisation der nationalen Debatten sei aber Aufgabe der Mitgliedstaaten, erklärt die Kommission. Und dieser Aufgabe kämen sie bisher noch nicht nach (KOMMISSION 2005i: 4; vgl. auch Dinan 2006).

Aus den Schwierigkeiten, die Menschen für Diskussionen über das institutionelle Design der EU zu gewinnen, hat sich bei der Kommission die Idee eines ‚*Europas der Ergebnisse*' entwickelt (KOMMISSION 2006g). Die Bürger interessierten sich weniger für institutionelle Fragen als für die konkreten Folgen der EU-Politik für ihren Alltag, also müsse man kommunizieren, wie zum Beispiel die Lissabon-Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen führe (KOMMISSION 2005i: 5). Der Gedanke einer Rechtfertigung von Politik über gute Ergebnisse wird auch in der politikwissenschaftlichen Diskussion als „Output-Legitimation" vertreten (Majone 1998). Kritiker wenden ein, dass Output-Legitimation aber niemals Input-Legitimation über Verfahren demokratischer Beteiligung ersetzen könne (z.B. Follesdal/Hix 2006). Der Output-Ansatz läuft natürlich auch der Idee zuwider, in einen Dialog mit den Bürgern zu treten. Ein Dialog müsste die politische Entscheidungsfindung begleiten und kann nicht nur in der Präsentation von Politikergebnissen bestehen.

Auch hier ist die Diskussion, welche Sichtweise sich als Strategie der Informationspolitik durchsetzen wird, noch offen. Im ‚*White Paper on a European Communication Policy*' (KOMMISSION 2006a) findet sich wieder stärker der Gedanke von Dialog und öffentlicher Debatte. Das Weißbuch war innerhalb der Kommission unter anderem deswegen kritisiert worden, weil es zu selbstkritisch sei und das Wort Demokratie zu oft vorkomme (Kurpas/Brüggemann/Meyer 2006: 2).[107] Das *Weißbuch* beansprucht

---

105 In diesem Buch konnten nur die Entwicklungen bis Ende 2007 berücksichtigt werden.

106 Upson weist auf die Gefahr eines Pseudo-Dialogs hin. Die Kommission stehe unter dem Druck des eigenen „Plan D", Responsivität und Dialog zu demonstrieren. Damit gerät sie in Versuchung, ihre eigene Agenda nun als Agenda der Bürger („A Citizen's Agenda" KOMMISSION 2006g) darzustellen (Upson 2006: 39).

107 Im ursprünglichen Entwurf stand noch der Ruf nach einer „Wende vom Monolog zum Dialog", der getilgt wurde, ebenso wie die Idee des Ausbaus des Dienstes ‚Europe by Satellite' zu einer europäi-

für sich, einen „fundamentally new approach" zu verfolgen (KOMMISSION 2006a: 4). Der Anspruch ist weniger mit dem sehr allgemeinen Inhalt des Papiers zu rechtfertigen als mit der Weißbuch-Methode: Die Kommission forderte zum ersten Mal die anderen Akteure auf, ihre Vorschläge einzubringen, um so tatsächlich eine europäische Informationspolitik zu entwickeln statt einer Informationspolitik der Kommission. Über 300 Konzeptpapiere sind im Rahmen des Weißbuchprozesses bei der Kommission eingegangen (siehe z.B. Kurpas/Brüggemann/Meyer 2006). Im Laufe der Jahre 2006 und 2007 hat die Kommission außerdem eine Reihe von großangelegten Konferenzen mit Experten in verschiedenen Mitgliedstaaten abgehalten. Das EP hat in einer Reaktion die Idee der Entwicklung von Kommunikation als eigener Policy unterstützt und die Kommission aufgefordert, ein interinstitutionelles Abkommen zu entwickeln, das Grundlage einer besser koordinierten Informationspolitik von EP und Kommission werden könnte (EP 2006). Im Oktober 2007 hat die Kommission ein Papier vorgelegt, das den Weißbuchprozess abschließt und ein solches *Interinstitutional Agreement* mit dem EP vorschlägt (KOMMISSION 2007a). Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, mit der Kommission sogenannte *Management Partnerships* abzuschließen, bei denen die Mitgliedstaaten einen Teil des Budgets der EU-PR verwalten und nach einem gemeinsamen Plan ausgeben. Die Kommission schlägt außerdem vor, sich auf gemeinsame Themen zu einigen, die im jeweiligen Jahr und Land primär kommuniziert werden. Die Autonomie der Informationspolitik von Kommission, EP und Mitgliedstaaaten soll dabei erhalten bleiben.

Den Bogen der Entwicklung der Informationspolitik seit dem Rücktritt der Santer-Kommission bis zu den ambitionierten Plänen von Margot Wallström spannt noch einmal Tabelle 10 auf. Die Tabelle stellt außerdem die Informationspolitik in den politischen Kontext, der sie geprägt hat.

---

schen Nachrichtenagentur. Hier war Protest vom Brüsseler Journalisten-Corps gekommen. Die Journalisten sahen sich in derartigen Aktivitäten eine von der EU subventionierte Konkurrenz erwachsen (Spinant 2006).

Tabelle 10: Politik und Kommunikation im Überblick (1999 – 2007)

Jahr	Politischer Kontext	Informationspolitik
1999	Rücktritt Santer-Kommission nach Korruptionsskandal (15.3.)	Interner Sündenbock: schlechte Pressearbeit → Auflösung von GD X: Aufteilung der Kompetenzen auf mehrere GDs, dann teilweise Rezentralisierung in der neuen GD Presse
	Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1.5.)	Art. 255 EGV: Recht auf Zugang zu Dokumenten verankert
	Amtsantritt Prodi-Kommission (16.9.)	Unklarheit über Zuständigkeit für I-Politik: zunächst zur ‚Chefsache' erklärt, dann teilweise an Innen- und Rechtskommissar Vitorino delegiert; GD Presse bleibt letztlich ohne Kommissar
	Europäischer Rat tagt in Helsinki (10.12.)	ER fordert Kommission zur Entwicklung einer neuen Kommunikationsstrategie auf (EP hatte dies schon in einer Resolution am 14.5.1998 getan und am 14.3.2001 wiederholt)
2000	‚White Paper on Governance' (1.3.)	Offenheit (= Transparenz + aktive Kommunikation) etabliert als Prinzip von ‚good governance'
		Einrichtung der Frage-und-Antwort-Hotline: ‚Europe Direct' (25.5.)
	Politischer Geheimhaltungsdruck der NATO	Solana setzt Einschränkung des Rechts auf sicherheitsrelevante Dokumente durch (‚Solana-Decision', 26.7.): COREPER schränkt in geheimer Sitzung Transparenzregeln ein
	Gipfel/Einigung über Vertrag von Nizza (7.-9.12.)	Angefügte Erklärung mit Aufruf zu öffentlicher Debatte über die Zukunft Europas
2001	‚Interactive Policy-Making Initiative' (IPM) der Kommission (3.4.)	Diskussions- und Konsultationsplattform ‚Your Voice in Europe' auf EUROPA eingerichtet
		‚A New Framework for Co-operation' (27.6.): Kommission schlägt enge Kooperation der EU- Institutionen und Mitgliedstaaten bei der I-Politik vor
		Inkrafttreten gemeinsames Transparenzregime der EU-Institutionen: ‚Regulation on Public Access to Documents' (3.12.)
	Gipfel/Erklärung von Laeken (14.-15.12.)	Öffentlich tagender Konvent soll Reform der EU-Verträge vorbereiten und Input der Zivilgesellschaft mit aufnehmen: Option eines Verfassungsvertrags
2002		Kommission beschließt ‚neue Kommunikationsstrategie' (2.7.)
		IGI (Interinstitutional Group on Information) aufgewertet: Rat tritt bei
2003	‚New Financial Regulation' tritt in Kraft (1.1.)	Finanzverwaltung lähmt Informationspolitik: Vertragsverhältnisse mit Informationsnetzwerk und Mitgliedstaaten verstoßen gegen neue Regeln

	Konventsvorschlag eines europäischen Verfassungsvertrags (20.6.)	Artikel I-50,2-3 garantiert Recht auf Dokumente für alle EU-Institutionen (und Agenturen) und Öffentlichkeit der Ratssitzungen; Artikel über Informationspolitik wird nicht in Entwurf aufgenommen
2004		Implementierungsbericht der Kommission zu ihrer Kommunikationsstrategie von 2002 (20.4.)
		Rat debattiert erstmals öffentlich auf Ministerebene das Thema ‚Communicating Europe', Wicklow (7.4.) und Amsterdam (5.10.)
	Amtsantritt Barroso-Kommission (1.11.)	Informationspolitik wieder als Portfolio eines Kommissars (der stellv. Kommissionspräsidentin Wallström)
2005	Ablehnung der Verfassung durch Franzosen (29.5.) und Niederländer (1.6.)	Kommission verabschiedet Aktionsplan (Implementierung bis 2009) zur Reform ihrer PR (20.7.)
	ER beschließt Reflexionsphase (16.6.)	Wallström präsentiert ‚Plan D for Democracy, Dialogue and Debate' als Kommissionsbeitrag zur Reflexion (13.10.)
2006		‚White Paper' zur besseren Vermittlung des Themas EU (1.2.); Reaktion des Parlaments: Bericht des Kulturausschusses (9.10.)
2007	Unterzeichnung Lissabonner Vertrag (13.12)	‚Communicating Europe in Partnership': Kommission schlägt ein interinstitutionelles Abkommen für eine bessere Koordination der Informationspoltik vor

3.3 Zwischenfazit

Die Zeit seit der Jahrtausendwende war für die EU zunächst geprägt durch Fortschritte bei der politischen Integration wie der erfolgreichen Einführung des Euro und dem Management der bisher größten Erweiterung der EU. Die Bürger haben diese Fortschritte im Integrationsprozess aber mit wachsender Skepsis begleitet. Schon dem Euro und der Erweiterung blieb eine breite Zustimmung versagt. Zwei negativ ausgegangene Referenden haben den Verfassungsvertrag haben zum Scheitern gebracht. Erst diese offensichtliche Legitimationskrise hat die Entwicklung einer europäischen Informationspolitik nachdrücklich wieder auf die Agenda der EU-Institutionen gesetzt.

Die Entwicklung einer Strategie für die PR der Kommission ist unter Präsident Prodi nicht gelungen. Die ersten Jahre waren geprägt von einer konzeptionslosen Auflösung und Wiedereröffnung der Generaldirektion für Kommunikation und von der Suche nach einer angemessenen Prioritätensetzung zwischen Medienarbeit und allgemeiner Öffentlichkeitsarbeit. Die Fixierung der Kommission auf die Umsetzung interner Verwaltungsreforme (unter annderem die Einführung einer neuen Haushaltsordnung) hat danach eine erfolgreiche Planung und Durchführung von Kommunikation behindert. Die Verwaltungsreformen haben viele Energien gebunden. Es fehlte

aber auch der politische Wille die Strukturen der Kommunikation der Kommission zu reformieren. Die Kommission strebte anfangs sogar eine kontinuierliche Reduzierung ihres PR-Etats an.

Erst mit dem Amtsantritt der Kommission unter Barroso ist Kommunikation wieder wichtiger geworden. Langsam kommen institutionelle Lernprozesse in Gang. Seit 2004 gibt es wieder eine Kommissarin mit der Zuständigkeit Kommunikation: Margot Wallström. 2005 hat sie einen Aktionsplan vorgelegt, der die kommunikative Handlungsfähigkeit der Kommission wiederherstellen soll und der bisher überwiegend umgesetzt wurde. Das erste Weißbuch zum Thema Kommunikation setzte im Jahr 2006 den potenziellen Startpunkt für die Entwicklung einer wirklich europäischen Informationspolitik, die gemeinsam von allen relevanten Akteuren gestaltet wird. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist bis Ende 2007 noch nicht absehbar.

Damit zeigt sich ein Wandel der Informationspolitik innerhalb des Untersuchungszeitraums. Unter Prodi wurde die Tradition bürokratischer Arkanpolitik de facto fortgeführt. Es handelt sich um eine Vernachlässigung von Kommunikation, weniger um eine bewusste Geheimhaltung von Politik. Unter Wallström gibt es nun Anzeichen einer Entwicklung in Richtung aktiverer, professionellerer Kommunikation.

4 Instrumente und Ressourcen der PR

Bisher bewegte sich die Analyse auf der Ebene der Politikformulierung. In den folgenden Kapiteln wird nun die Substanz der Informationspolitik der Kommission untersucht, die sich aufteilt in konkrete Aktivitäten der PR und in die Umsetzung der Transparenzregeln der EU.

In diesem Kapitel steht die PR im Mittelpunkt des Interesses: Welche konkreten Instrumente und Ressourcen stehen der Kommission überhaupt zur Kommunikation zur Verfügung? Die vorhandenen Ressourcen determinieren wesentlich die Fähigkeit der Kommission zu Aktivitäten, die die Strukturen von Öffentlichkeit beeinflussen können. Darum ist die genaue Analyse von Budget, Personal und PR-Instrumenten der Kommission wichtig, um die Forschungsfrage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Informationspolitik der Kommission zu beantworten.

4.1 Ressourcen: Budget und Personal der Kommission

Als wesentliche Ressourcen der Kommission für Kommunikation werden nun das Budget und das Personal behandelt. Ist beides geeignet, eine effektive Informationspolitik zu ermöglichen? Oder lässt sich erfolgreiche Kommunikation a priori ausschließen? Wie haben sich die Ressourcen seit dem Jahr 2000 entwickelt?

Budget

Wie viel Geld die Kommission jedes Jahr für Kommunikation ausgibt, wußte lange Zeit niemand, da es sich dabei nicht um eine klar identifizierbare Budgetlinie handelt. Kommunikationsausgaben sind vermutlich auf über hundert verschiedene Budgetlinien verteilt, da nicht nur die *GD Kommunikation*, sondern auch alle anderen Generaldirektionen eigene Informationsaktivitäten finanzieren. Ein aktuelles Screening der GD Budget geht von knapp 300 Millionen Euro aus, die jedes Jahr für Kommunikation ausgegeben werden.

Zu unterscheiden sind *operatives Budget* und Gesamtbudget, das auch die Verwaltungsausgaben (Personal, Gebäude usw.) enthält. Da PR sehr personalintensiv sein kann, ist ein Großteil der Ausgaben im Verwaltungsteil des Budgets zu finden. Ob das Personal nun aber nur mit administrativen oder tatsächlich mit kommunikativen Ausgaben betraut ist, lässt sich am Budget natürlich nicht erkennen, sodass die Budgetzahlen allein nur von beschränkter Aussagekraft sind. *Drei Budgetposten für PR* sind zu unterscheiden.

Erstens handelt es sich um das Budget der *Generaldirektion Kommunikation* selbst, das zwischen 2001 und 2006 von 138 auf 176 Millionen Euro angestiegen ist. Und dies, obwohl die Kommission 2001 noch eine kontinuierliche Absenkung des Etats vorgesehen hatte (KOMMISSION 2001b). Mit der Erweiterung hatte die *GD* allerdings auch den Aufbau von Vertretungen in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu finanzieren. Das operative Budget umfasst etwa 40 Prozent des Gesamtbudgets (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Entwicklung des Budgets der GD Presse/Kommunikation

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Summe
Verwaltung/Personal [Mio. Euro]	79	79	83	103	92	97	533
Operatives Budget [Mio. Euro]	59	50	53	54	72	79	367
Summe [Mio. Euro]	138	129	136	157	164	176	900
Implementierungsrate [%]	86	76	82	70	84	-	

Angaben aus dem Budget der EU (‚General Budget'): Verpflichtungsermächtigungen (‚Commitment Appropriations') in Mio. Euro (2001 – 2005: implementiertes Budget (‚outturn'); *2006: Budgetplan); Implementierungsrate des operativen Budgets laut KOMMISSION (2005l).

Die zweite Geldquelle für PR sind die *PRINCE*-Kampagnen, die weiter unten noch ausführlicher behandelt werden, da sie die zentrale finanzielle Ressource für größere PR-Kampagnen bilden. Die dritte Größe im Kommunikationsbudget sind die Ausgaben der *sektoralen Informationsaktivitäten* der verschiedenen Generaldirektionen, die zusammen mehr Geld ausgeben, als die dafür zuständige GD Kommunikation. Befragt im Rahmen einer Studie für das EP, gaben einzelne Generaldirektionen Summen zwischen einigen Hunderttausend und 6,5 Millionen Euro als Jahresbudgets für Kommu-

nikation an (Brüggemann/de Clerck-Sachsse/Kurpas 2006). Die Frage, ob ein solches Budget nun zu hoch oder zu niedrig sei, ist natürlich eine politische Frage, die wissenschaftlich nicht zu beantworten ist. In gewisser Hinsicht ist das *Budget für Kommunikation zugleich zu hoch und zu niedrig*. Einerseits erklärt ein Befragter:

> „Wenn jemand allen Bürgern einen Brief schreiben will, muss er das Fünf-Jahres-Budget benutzen, um Briefmarken zu kaufen. Das Budget ist zu niedrig, wenn man die Bürger im vielsprachigen, multikulturellen Raum Europa informieren will." (Interview 29)

Der Anteil der Kommunikationsmaßnahmen am Gesamtbudget der EU ist einerseits recht gering. Er umfasst gerade ein Promille der Gesamtausgaben. Andererseits war der Kommission das Budget zumindest in den Jahren 2001 bis 2005 zu hoch, um den Budgetrahmen vollständig auszuschöpfen. Durchschnittlich hat die *GD Kommunikation* in diesen Jahren gerade 80 Prozent des operativen Budgets ausgeben können mit einem Tiefpunkt von 70 Prozent im Jahr 2004 (Tabelle 11).

Personal

Beim vorhandenen Personal ist es wie beim Budget. Mehr Beamte erhöhen nicht unbedingt automatisch die Effektivität der Kommunikation. Vielmehr muss das dazu geeignete Personal in geeigneter Stärke an geeigneter Stelle sitzen. Wiederum ist es nicht möglich zu sagen, wie viele Menschen insgesamt für die Kommission PR treiben: Zwei interne Studien der Kommission zählten im Jahr 2007 einmal knapp über 1000 Mitarbeiter und einmal fast 2000 Mitarbeiter im Kommunikationsbereich. Für die *GD Kommunikation* arbeiteten 2007 rund 800 Menschen, von denen 70 Prozent auch tatsächlich mit Kommunikationsaufgaben betraut sind, wie ein internes Screening der GD Budget ergab. Die Mitarbeiter teilen sich auf in die Angehörigen des *Sprecherdienstes* in Brüssel, der die zentrale Pressearbeit organisiert, in die Beamten der *GD Kommunikation* in Brüssel und in den Vertretungen, die hauptsächlich verwalten, aber auch Kommunikationsaufgaben ausführen, und in externe Angestellte der Vertretungen, die diverse Aufgaben ausführen. Die Beamten und Angestellten in den Vertretungen organisieren einen Großteil der eigentlichen Kommunikationsaktivitäten lokal. 60 Prozent der Mitarbeiter der GD sind in den Vertretungen beschäftigt, in denen mehr als die Hälfte des operativen Budgets ausgegeben wird (siehe Tabelle 12).

Auch für die *GD Kommunikation* und die Vertretungen gilt, was oben schon für die alte *GD X* festgestellt wurde: eine journalistische oder PR-Ausbildung oder langjährige Erfahrung in diesem Metier hat nur eine Minderheit unter den Pressesprechern und PR-Beamten der Kommission. Die Kommission hat bis 2006 niemals ein Ausschreibungsverfahren exklusiv für Kommunikationsspezialisten organisiert. Dies soll sich im Rahmen von Wallströms Aktionsplan ändern: 2007 gab es erstmals einen ‚concours' für Beamte mit dem Schwerpunkt Information und Kommunikation. Bisher haben aber nicht einmal die Sprecher der Kommission in Brüssel, soweit sich dies an ihren Selbstdarstellungen im Web überprüfen ließ, überwiegend eine professionelle journalistische oder PR-Qualifikation (Tabelle 13). Nur für 13 von 28 online genannten An-

sprechpartnern lagen online auch auf der Website der Kommission Informationen zu ihrer Vita vor. Von diesen hatte nur eine Minderheit (38 Prozent) substanzielle Berufserfahrung in PR oder Journalismus vorzuweisen.[108]

Tabelle 12: Das Personal der Kommission für Kommunikation

GD Kommunikation (2005)	Zentrale/Brüssel	Vertretungen	Summe
Sprecherdienst (Medienarbeit)	64	-	64
Sonstige Beamte (PR und Verwaltung)	221	173	394
Vertragsangestellte (verschiedene Aufgaben)	-	241	241
Summe	285	414	699
Anteil am Gesamt-Personal der GD [%]	41	59	
Anteil am operativen Budget der GD [%]	55	45	

Die Beamten und Vertragsangestellten der GD Kommunikation sind im Gegensatz zum für die Pressearbeit zuständigen Sprecherdienst nicht alle mit aktiver Kommunikation, sondern wesentlich auch mit der Verwaltung der PR-Aktivitäten befasst. Eigene Berechnungen nach KOMMISSION 2005l: 2; 2006 c,d.

Ob das Personal angesichts der Herausforderung einer Kommunikation mit knapp 500 Millionen Bürgern in 27 Mitgliedstaaten ausreicht, lässt sich abstrakt nicht beantworten. Der Mangel an PR- oder Journalismusexpertise mindert aber das Potenzial der Kommission für die Umsetzung professioneller PR.

Tabelle 13: Substanzielle Berufserfahrung der Sprecher der Kommission

Anzahl der Sprecher	Vita online verfügbar	Berufserfahrung im Journalismus	Berufserfahrung in der PR-Branche
28	13	5	0

Absolute Zahlen; Zählung anhand der online als Ansprechpartner genannten Sprecher der Kommission (URL: http://ec.europa.eu/dgs/communication/contact_de.htm; Stand: 28.11.2006) und der dort verfügbaren Lebensläufe der Sprecher. Als substanzielle Berufserfahrung wurde eine Tätigkeit von über einem Jahr gewertet. Gesucht wurde nach PR-Erfahrung außerhalb der Kommission.

108 Über die Profile der Sprecher, die online keine Informationen zu ihrem Lebenslauf zur Verfügung stellen, kann hier nur spekuliert werden. Nun ist es aber nicht wahrscheinlich, dass ausgerechnet diejenigen, die keine Informationen zu ihrem Lebenslauf zur Verfügung stellen, in höherem Maße für ihre PR-Aufgaben qualifiziert sind.

4.2 Zentrale und dezentrale Pressearbeit

Zentraler Vermittler und Filter zwischen institutioneller PR und Bürgern sind die Medien. Darum ist die Pressearbeit der EU-Institutionen entscheidend dafür, ob und wie ihre Aktivitäten zur Europäisierung von Öffentlichkeit beitragen. Pressearbeit wird in der EU von allen Institutionen und auf allen Ebenen betrieben. Unter den europäischen Institutionen betreibt die Kommission mit ihrem *Sprecherdienst* die umfangreichste Pressearbeit. Auch der Rat und das Europäische Parlament verfügen als Institutionen über Presse-Abteilungen, die allerdings noch schwächer ausgestattet sind als die der Kommission. Die Sprecher des Rats in Brüssel dürfen gar nicht ‚on the record' sprechen (Interview 35). Nur die Sprecher der Regierungen dürfen zitiert werden. Brüssel stellt sich für Journalisten als pluralistischer Meinungsmarkt dar. Die Kakophonie der Stimmen repräsentiert die Vielfalt der Interessen, die im Verhandlungssystem Brüssel aufeinandertreffen: Die EU redet nicht mit einer Stimme. Dies würde aber auch nicht ihrer Konstitution entsprechen.

In der Kommission geht Pressearbeit vor allem vom *Sprecherdienst* aus, der aber weniger als ein Zehntel des Personals der *GD Kommunikation* ausmacht (Tabelle 13, oben). Die Pressearbeit ist damit strukturell geschwächt, wenn man bedenkt, dass den um die 60 Angehörigen des *Sprecherdienstes* etwa 1000 akkreditierte Journalisten in Brüssel gegenüberstehen. Jeder Kommissar in Brüssel hat einen offiziellen Sprecher. Diese Sprecher haben zum Teil keinerlei weiteren Vollzeit-Mitarbeiter, die sie unterstützen (Interview 33). Im Laufe des Jahres 2004 beispielsweise hat die Sprechergruppe dennoch über 400 Pressekonferenzen gegeben, mehr als 1500 Presseerklärungen publiziert (teilweise von den Beamten der verschiedenen Generaldirektionen verfasst) und über 500 Reden geschrieben (KOMMISSION 2004h, Abschnitt 861). Daneben haben die Vertretungen der Kommission jeweils einen Pressesprecher mit einem kleinen Stab von Mitarbeitern.

Medienarbeit läuft aber nicht nur über die Pressesprecher. Eine Vielzahl von Aktivitäten gehen auch von anderen Stellen der Kommission aus, die zum Beispiel Ausschreibungen für Medienprojekte veröffentlichen, Seminare für Journalisten anbieten oder mit Medienpartnern zusammen Veranstaltungen organisieren (indirekte Medienarbeit, Kapitel VI, 3.2). Die Pressearbeiter selbst sind darüber durchaus nicht immer informiert und erst recht nicht aktiv eingebunden, wie aus den geführten Interviews mit drei Pressesprechern der Kommission hervorgeht (Interviews 18, 21, 33).

Seit der Jahrtausendwende sind bei der Medienarbeit Professionalisierungsbemühungen zu beobachten. Vorher war die traditionelle 12 Uhr Pressekonferenz (‚Midday-Briefing') der wesentliche Anknüpfungspunkt zwischen Journalisten und Pressesprechern. Danach reagierte die EU nicht mehr auf die aktuelle Nachrichtenlage. 2001 wurde ein virtueller Presseraum eingerichtet, eine Internetplattform und ein Newsletter, die umfassende und schnelle Informationsvermittlung ermöglichen. Außerdem sind die Sprecher heute auch auf dem Handy für Journalisten erreichbar, und eine Datenbank ermöglicht einen Zugang zu allen Presseerklärungen seit 1985. Die Presseerklärungen selbst bleiben Gegenstand der Kritik. Sie werden häufig von Fachbeam-

ten verfasst und entsprechen nicht den Bedürfnissen der Medien und können schon gar nicht auf die national und je nach Medientyp unterschiedlichen Informationsbedürfnisse eingehen, wie Mitarbeiter der Kommission und Vertreter von Journalistenorganisationen in Brüssel beklagen (Interviews 52, 56). So ist der Bedarf an weiterer Professionalisierung nach wie vor hoch.

4.3 Alte und neue Medien der Kommission

Das klassische Medium, durch das die Botschaft und Information der europäischen Institutionen die Bürger an den Massenmedien vorbei direkt erreichen soll, ist die Broschüre oder das Faltblatt. In ihren allgemeinen Tätigkeitsberichten gibt die Kommission für die Jahre 2000 bis 2005 an, dass sie jeweils etwa ein Dutzend Broschüren herausgegeben hat, die sich mit allgemeinen Informationen über die EU an ein breites Publikum richten (KOMMISSION 2000c; 2001h; 2002r; 2003i; 2004h). Die gedruckte Auflage ist dabei zwischen 2001 und 2005 von 18 auf rund 10 Millionen Exemplare gesunken (KOMMISSION 2005n). Ergänzt werden diese von der *GD Kommunikation* produzierten Papiere von insgesamt um die 2000 Spezialpublikationen der Kommission, deren Auflagen teilweise verschwindend gering sind, und über die niemand einen genauen Überblick hat (Interview 30).

Wie viele Bürger damit erreicht werden, kann die Kommission mangels Begleitforschung nur schätzen. Sie geht davon aus, dass drei Viertel der Broschüren auch von mindestens einem Menschen gelesen werden. Durchschnittlich etwa 10 Millionen Bürger im Jahr hätten also eine Publikation der Kommission gelesen (KOMMISSION 2005n: 4). Zum Vergleich: In Frankreich hat die Regierung vor dem Referendum 2005 jedem Franzosen den Entwurf einer europäischen Verfassung frei Haus geliefert. Eine vergleichbare Reichweite kann die Kommission mit ihren Ressourcen von um die acht Millionen Euro für Broschüren nicht erreichen (KOMMISSION 2006c). Andere Instrumente erscheinen geeigneter, um mit begrenzten Mittel eine große Reichweite zu bekommen.

Die EU im WWW: EUROPA

Darum informiert die EU die Bürger nicht nur auf Papier. Schon seit Mitte der 90er-Jahre entwickeln sich Webseiten, digitale Newsletter und Aktivitäten, die auf audiovisuelle Medien zielen, zu wichtigen Instrumenten der PR der Kommission.

Die zentrale Plattform dabei ist die Website *EUROPA*.[109] Sie dient zwei ambitionierten Zielen. Erstens soll sie *Transparenz* schaffen durch online verfügbare Information: „easy access for all to updated user-friendly and multilingual information tailored to the users' needs". Zweitens hat sie den Anspruch, dem *Dialog* mit den Bürgern zu

[109] URL: http://europa.eu (16.2.2007)

dienen: „allowing citizens a real say in the shaping and implementation of policies through open, real-time, online, multilingual dialog with the Commission administration" (KOMMISSION 2001l: 7).

Um diese Ziele zu erreichen, kalkulierte die Kommission 2001 Kosten von 10 Millionen Euro pro Jahr ein für eine grunderneuerte Version der Site (‚*EUROPA* 2nd Generation'). Tatsächlich stand dann jedoch in den Jahren danach weniger als die Hälfte dieser Summe für *EUROPA* zur Verfügung und die Umsetzung des Reformprogramms blieb hinter dem Zeitplan zurück (KOMMISSION 2003p). Dennoch stieg die Nutzung der Seite kontinuierlich an. Inzwischen bekommt die Seite jeden Monat mehr als sieben Millionen Besucher (Tabelle 14). Damit ist ihre Reichweite wesentlich höher als die vieler anderer Kommunikationsaktivitäten der Kommission, zum Beispiel die oben erwähnten Broschüren, für die gleichwohl mehr Geld ausgegeben wird. Da also die Seite prinzipiell in der Lage erscheint, das ‚Grand Public' zu erreichen, wird im Folgenden ausführlicher diskutiert, inwiefern *EUROPA* tatsächlich Transparenz und einen Dialog mit den Bürgern gefördert hat.

Tabelle 14: Budget und Reichweite der Website EUROPA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Page views [Mio.]	479	613	841	1.060	1.394	1.395	1.413
Visits [Mio.]	-	-	84	112	138	167	173
Unique visitors/ Monat [Mio.]	-	-	4,3	5,6	6,3	7,1*	7,1*

Die Tabelle basiert auf KOMMISSION 2001h,l; 2002r ;2003j; 2004h; 2005o; 2006 d,h; 2008. *Daten beziehen sich jeweils auf den Monat Dezember.

Zur Förderung der Transparenz der EU hat *EUROPA* ohne Zweifel beigetragen (Kleinsteuber/Loitz 2002; Loitz 2001). Die Menge der frei zugänglichen Information und Dokumente ist exponentiell angestiegen. Im Jahr 2000 umfasste *EUROPA* laut Kommission 1,5 Millionen Seiten (KOMMISSION 2000c: Abschnitt 1224). Im Jahr 2004 sollen es eine Milliarde Seiten sein (KOMMISSION 2004h: Abschnitt 855). Darunter finden sich sowohl von den PR-Stäben gestaltete Seiten als auch Arbeitsdokumente der Institutionen. Das Amtsblatt mit seiner umfassenden Dokumentation des Gesetzgebungsprozesses ist seit 2001 online. Auch auf *EUROPA* hat die Transparenz aber ihre Grenzen.

(1) Eine grundsätzliche Grenze des Wirkungspotenzials von *EUROPA* ist die Tatsache, dass bisher nur 28 Prozent der Befragten des Eurobarometers das Internet benutzen, wenn sie nach Informationen über die EU suchen (KOMMISSION 2007b: 134). Der Distributionsweg Internet allein erreicht also vorerst nicht die Mehrheit der Bevölkerung. Aber auch, wenn man einmal von dieser Einschränkung absieht, ergeben sich einige andere Probleme, die *EUROPA* daran hindern, effizient zur Transparenz der EU beizutragen.

(2) Es fehlen nach wie vor wichtige Dokumente. Bei den verfügbaren Dokumenten überwiegen solche, die über Entscheidungen informieren oder allgemeine Absichtserklärungen darstellen. Es fehlen viele Dokumente, die in der Diskussion vor Entscheidungen tatsächlich eine Rolle spielen, oder aber die Umsetzung der Strategie-Papiere kritisch evaluieren (siehe Abschnitt 5.3).

(3) Eine andere Problematik liegt darin, dass eine Milliarde Seiten nicht in den 23 offiziellen *Sprachen* der erweiterten EU angeboten werden können. 2004 lag das Ziel der Kommission zunächst einmal darin, die ersten beiden Link-Ebenen von *EUROPA* in allen Amtssprachen anzubieten (KOMMISSION 2004a), denn nur jeder zweite Bürger gibt an, eine Unterhaltung in einer fremden Sprache führen zu können (KOMMISSION 2006e).

(4) Aber selbst unter den mehrsprachigen Internetnutzern werden viele auf *EUROPA* nicht die Information finden, die sie suchen. Die Menge an Informationen ist nur dann hilfreich, wenn sie durch entsprechende Ordnungssysteme oder Suchmaschinen navigierbar ist. Gerade aber hier liegt der zentrale Schwachpunkt der Site. Es gibt keine Suchmaschine, die alle Dokumente erfasst und außerdem in der Lage wäre, unter diesen die relevanten Ergebnisse auszuselektieren. Insider der Kommission geben beim Thema ‚Suchmaschine' auch unumwunden zu: „It is a tragedy, the biggest disaster on *EUROPA*" (Interview 30). Die Suchmaschine, die dem Dokumentregister der Kommission zugrunde liegt, funktioniert offensichtlich ebenso wenig, selbst wenn man den präzisen Titel des gesuchten Dokuments eingibt, wie zahlreiche Versuche im Rahmen der Recherchen für diese Arbeit ergeben haben.

(5) Mangels einer funktionierenden Suchmaschine müsste die Struktur von *EUROPA* umso klarer sein, damit sich die Nutzer dennoch zurechtfinden. Man muss aber davon ausgehen, dass die Seite ‚normalen' Bürgern noch bis 2004 weitgehend als Dickicht von Informationen erschien, das sie nur dann durchschauten, wenn sie nicht nur grob das Institutionensystem der EU, sondern auch die internen Arbeitsstrukturen der Kommission kannten. Denn die Site war nicht nach Themen oder für die Bürger relevanten Fragestellungen, sondern nach der Aufteilung in die verschiedenen Generaldirektionen der Kommission gegliedert. Die Kommission hatte darum bereits 2001 die Einführung von thematischen Portalen angekündigt (KOMMISSION 2001l). Dieser Prozess ist bis heute nicht abgeschlossen (KOMMISSION 2007c). Die Angebote der Kommission sind damit bisher in weiten Teilen immer noch ein großes Dokumentarchiv, in dem der Benutzerkatalog verloren gegangen ist, sodass auch die Effekte für die Schaffung von Transparenz relativiert werden müssen.

Noch schwieriger ist es, einen *Dialog mit den Bürgern* zu führen, wenn diese schon an der Navigation der Website scheitern. Seit Oktober 2001 gibt es das ‚*Your voice in Europe'- Portal* auf der Website, das Zugang zu Konsultations- und Debattenseiten bietet. Die Kommission hat seitdem pro Jahr etwa 20 Konsultationen organisiert. Sie formuliert dabei Fragebögen zu bestimmten Policy-Fragen und sammelt und veröffentlicht das Feedback. Zwischen 5.000 und 10.000 Antworten hat sie pro Jahr gesammelt (KOMMISSION 2004s).

Daneben gibt es reine Debattenseiten, auf denen die Kommission den Bürgern oder interessierten Akteuren Raum zur Meinungsbildung geben will. Pionierarbeit hat im Rahmen der ‚*Debatte über die Zukunft Europas*' die Seite ‚*Futurum*' geleistet, auf der bis 2003 aber nur 1.500 Beiträge gesammelt wurden (KOMMISSION 2003j). Damit hat die Debatte kaum Reichweite entfaltet. Mittlerweile scheint sich das Instrument aber zu entwickeln. Die Seite ‚*Debate Europe*', die 2006 im März gestartet ist, hat in nur fünf Monaten 12.700 Kommentare hervorgerufen (KOMMISSION 2006b). Die Zahl der teilnehmenden Personen ist vermutlich aber wesentlich geringer, da sich in solchen Foren wenige Menschen häufig mit vielen Beiträgen engagieren, wie Winkler et al. (2006) am Beispiel der Debatten auf ‚*Your voice in Europe*' zeigen konnten.

Möglicherweise etabliert sich hier eine neue Form von öffentlicher Kommunikation über Europa. Bisher wird allerdings noch in sprachlich getrennten Räumen diskutiert: Die Online-Diskussionen auf Deutsch, Englisch und Französisch laufen parallel und unvermittelt nebeneinander her. Auch findet auf den reinen Debattenseiten zwar eine Diskussion über die EU statt, aber kein politischer Dialog zwischen EU und Bürgern, da bisher Mechanismen fehlen, das Feedback aus den Debatten in den politischen Entscheidungsprozess zurückzuführen.

Audio-visuelle Politik

Während Online-Diskussionen bisher ein Hobby von Minderheiten sind, bleibt Fernsehen das Medium, das die meisten Menschen bevorzugen, auch, um sich über die EU zu informieren (KOMMISSION 2004q: 24; 2007b: 134). Dies ist auf den ersten Blick einigermaßen erstaunlich, da gerade dieses Medium besonders wenig Informationen über die EU bietet (Kevin 2003; Peter 2004). Aber man muss davon ausgehen, dass die Menschen routinemäßig überhaupt nicht aktiv nach EU-Informationen suchen, sondern Informationen über die EU vielmehr als Teil des Angebots der von ihnen habitualisiert genutzten Medien akzeptieren. Um die EU als Thema auch im Fernsehprogramm zu verankern, hat die Kommission in den letzten Jahren eine ‚*Audio-visual Policy*' entwickelt, die auf drei Säulen steht.

(1) Die erste besteht in *Dienstleistungen für Journalisten und AV-Medien*. Die Kommission unterhält für fünf Millionen Euro pro Jahr *Studios in Brüssel*, die die dortigen Journalisten gebührenfrei nutzen können (KOMMISSION 2006d). Dann stellt sie online und über Satellit Fotos und Filmmaterial über EU-Events zur freien Verfügung, die vor allem die Sender nutzen, die keine eigenen Teams in Brüssel haben. Die Kommission hat ihre Idee, diesen Service namens ‚*Europe by Satellite*' zu einer Bild-Nachrichtenagentur auszubauen, nach Protesten seitens der Brüsseler Journalisten verworfen.

(2) Die zweite Säule der AV-Politik der Kommission besteht in der *Subventionierung von Fernseh- und Radioberichterstattung* über die EU. Zwischen einer halben Millionen und acht Millionen hat die Kommission seit 2001 dafür jährlich ausgegeben (KOMMISSION 2006d). Die Höhepunkte 2003 und 2004 weisen darauf hin, dass hier Budget ausgegeben wurde, das anders nicht implementiert werden konnte. Denn gerade in diesen Jahren gab es in anderen Bereichen große Schwierigkeiten, das Budget gemäß

den neuen, strikteren Haushaltsregeln auszugeben. Die Subventionierung beruht auf einem *Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen (‚Call for Proposals')* zur Information über die EU. Die Kommission gibt dabei bestimmte allgemeine Formate (z.B. ‚news' oder ‚magazine'), aber keine Inhalte vor (ausführlich in Kapitel VII, 3.2). Dem Propagandavorwurf begegnet die Kommission mit einer für beide Seiten verbindlichen ‚*editorial charta*'. Sie verzichtet darin auf jegliche redaktionelle Einmischung. Die Medien legen sich auf faire und ausgewogene Berichterstattung fest, wobei sich die Charta an den Richtlinien der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der BBC orientiert (Interview 49).[110]

(3) Die dritte Säule der audiovisuellen Aktivitäten liegt in der *Subventionierung von Euronews*, wo sich im Prinzip die gleiche Problematik ergibt wie bei der Subventionierung anderer Medien. In diesem Fall hat die Kommission eine ähnliche Charta in den Vertrag mit dem Sender aufgenommen. Der Umfang und die Dauer der Subvention unterscheiden *Euronews* nun aber von anderen Medien, die nur für einzelne Projekte subventioniert werden. 2001 bis 2005 hat *Euronews* durchschnittlich 2,6 Millionen Euro von der Kommission erhalten (KOMMISSION 2006d). Der Sender ist von Geldern der EU abhängig im Gegensatz zu anderen Medien, die die EU-Gelder allenfalls als willkommenen Zuschuss sehen. Von einem Sendetag von *Euronews* wurden 2004 vier Stunden von der EU subventioniert (KOMMISSION 2004a).

Völlig unproblematisch wird die Subventionierung von Medien nie sein. Der Vorteil aus PR-Sicht ist aber, dass hier Millionen von Bürgern täglich erreicht werden können. So erreicht selbst *Euronews* am Tag im Durchschnitt über sieben Millionen Zuschauer (KOMMISSION 2004a).

4.4 Europe Direct: Tuchfühlung mit den Bürgern

Unter dem Label *Europe Direct* sind seit 2005 recht unterschiedliche Aktivitäten vereint, die aber allesamt das Ziel haben, mit den Bürgern auf Tuchfühlung zu gehen durch direkte Gespräche, Diskussionen und Veranstaltungen. Konkret gehören zu *Europe Direct* drei vorher getrennte Dienste: ein telefonisch und online verfügbarer Frage- und Antwortdienst zum Thema EU, ein europaweiter Verbund von lokalen Informationszentren und die Rednergruppe *Team Europe*.

Der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger soll sich öffentlich beklagt haben, dass Europa keine Telefonnummer habe. Das hat sich im Jahr 2000 geändert. Unter der Nummer 00-800-67891011 können sich Bürger mit ihren Fragen und Beschwerden an die Kommission wenden, mittlerweile alternativ auch per E-Mail oder direkt online. Die Hotline beantwortet inzwischen über 100.000 Anfragen pro Jahr.

---

[110] In der Einführung dieser Charta unterscheiden sich die Ausschreibungen von GD Kommunikation von denen anderer Generaldirektionen, die parallel dazu ähnlich gelagerte Ausschreibungen herausgegeben haben, ohne aber ähnliche Vorkehrungen zu treffen (Interview 49).

Dafür ist das Budget seit 2001 kontinuierlich ausgeweitet worden auf über drei Millionen Euro.[111]

Desweiteren gehört zu *Europe Direct* ein Netz von über 400 Informationszentren (‚Information Relays'), das seit Sommer 2006 sogar das lange ausgesparte EU-skeptische Großbritannien abdeckt. Die Aktivitäten der Relais bestehen in kleineren Veranstaltungen und darin, Broschüren zu verteilen sowie Bürgerfragen zu beantworten. Nur 21 Prozent der Informationsstellen gaben in einer Umfrage für die Kommission an, mehr als 5000 Besucher im Jahr zu haben (KOMMISSION 2003q). Die Informationszentren werden nur zum Teil mit dem Geld der Kommission finanziert (maximal 24.000 Euro pro Standort). In der Summe wird daraus mit über 17 Millionen Euro (2006) dennoch einer der größeren Posten im Informationsbudget der EU. Da der *GD Kommunikation* das Personal dafür fehlte, entwickelten sich die Zentren jahrelang ohne eine systematische Qualitätssicherung. Nur einige Vertretungen der Kommission konnten die ihnen zugeordneten Zentren beaufsichtigen und das Personal schulen (KOMMISSION 2003q).

2003 kam es dann zur Krise im Rahmen der Einführung neuer Budgetregeln. Da die Gelder für die Zentren nicht nach den neuen Regeln offen ausgeschrieben waren, sah sich die damalige *GD Presse* gezwungen, ihnen drei Monate vor Jahresende 2003 zu kündigen. Die für die Kooperation mit den Informationsstellen zuständigen Kommissionsbeamten sahen sich vor einem „Scherbenhaufen" stehen (Interview 31). Nachdem sie dieses Netzwerk jahrelang mit den verschiedenen Trägern aufgebaut hatten, hatten sie die Partner nun vor den Kopf gestoßen. Nah zahlreichen Protesten hat das EP zusammen mit dem Rat eine Sondergenehmigung für die Verlängerung der Finanzierung der Informationszentren beschlossen.

Von diesen Zentren zu unterscheiden sind die über 300 ‚*European Documentation Centers*' (KOMMISSION 2002b). Die Initiative geht zurück in die 60er-Jahre, als noch nicht daran zu denken war, alle EU-Dokumente online zur Verfügung zu stellen. Die Dokumentationsstellen bekommen kein Geld von der Kommission, sondern lediglich Informationsmaterial. Sie sind häufig in Bibliotheken eingerichtet.

Eine andere Kategorie sind die drei großen ‚*National Information Centers*'. Diese wiederum sind mit hohen Summen unterstützt worden und dienten als Prestige-Projekte. Die französischen und italienischen Kommissionspräsidenten Delors und Prodi und der portugiesische Kommissar Pinheiro haben diese Zentren bezeichnenderweise in Paris (1992), Lissabon (1994) und Rom (2000) einrichten lassen. Nachdem eine Evaluation der Kommission kritisch ausgefallen war (KOMMISSION 2004p) stoppte die Kommission die Finanzierung dieser Zentren.

---

[111] Davon lassen sich 30 Angestellte finanzieren, die alle EU-Sprachen abdecken sollen. Dennoch soll gerade einer Deutsch sprechen (Interview 4; Kurpas/de Clerck-Sachsse/Brüggemann 2006: 14/15). Daher kann der Dienst eine größere Bekanntheit oder Beliebtheit bei den Bürgern nur fürchten, denn die Ressourcen sind bereits voll ausgelastet.

Ein dritter Dienst unter *Europe Direct* ist die ehrenamtlich arbeitende Rednergruppe *Team Europe*, die seit 1989 besteht. Nach der Jahrtausendwende hatte sie um die 500 Mitglieder, allesamt Experten für bestimmte Politikbereiche, die über diese Bereiche in öffentlichen Auftritten informierten. Die Kommission betont die Unabhängigkeit der Mitglieder des *Team Europe*, die ehrenamtlich arbeiten. Die Kosten bleiben marginal, da die Kommission allenfalls Schulungen, Fahrtkosten und die Koordination des Rednerteams bezahlt (KOMMISSION 2004r).

4.5 PRINCE: Die großen PR-Kampagnen

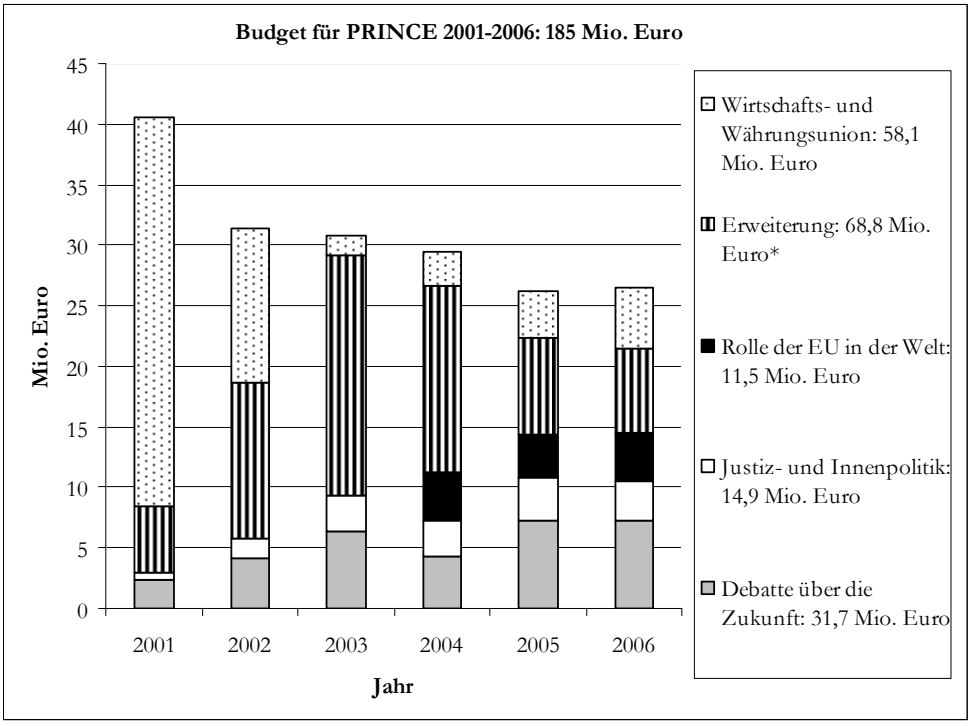
Die Abkürzung *PRINCE* steht für ‚*Programme prioritaire d'information au citoyen européen*'. Das Programm wurde 1995 auf Drängen des Parlaments eingerichtet und stellte erstmals größere Mengen an Geld für Kommunikation bereit. *PRINCE* ist eine Budget-Linie und kein Kommunikationsinstrument.[112] Die Programme kanalisieren Gelder für Informationen zu bestimmten Schwerpunktthemen. Sie nutzen dann praktisch alle der oben dargestellten PR-Instrumente der Kommission. Gemeinsam ist den *PRINCE*-„Kampagnen", dass sie (1) im Prinzip als Zielgruppe immer die ‚breite Öffentlichkeit' erreichen wollen, (2) eine enge Zusammenarbeit zwischen Kommission und EP und (3) eine enge Kooperation mit den nationalen Regierungen anstreben. Sie verfolgen damit (4) einen dezentralen, auf die jeweiligen nationalen Bedürfnisse zugeschnittenen Ansatz. Am Beispiel der Erweiterungskampagne ist zu prüfen, ob und wie diese Prinzipien umgesetzt werden (Kapitel VI, 4).

In der Zeit von 2001 bis 2006 liefen parallel *PRINCE*-Programme zu den Themen EU-*Erweiterung, Euro*, der ‚*Rolle der EU in der Welt*', der *Justiz- und Innenpolitik* der EU und die ‚*Debatte über die Zukunft Europas*'. Wie Abbildung 5 zeigt, unterscheiden sich die Programme in ihrem Umfang und variieren über die Jahre. Die *PRINCE*-Kampagne über die EU-Außenbeziehungen ist erst im Jahr 2003 hinzugekommen und gehört mit der Justiz- und Innenpolitik zu den kleineren Budgetlinien. Während die Euro-Kampagne im Jahr 2001 noch das beherrschende Thema war, so gehört sie seit 2003 auch zu den kleinen Kampagnen. Umgekehrt hat die ‚*Debatte über die Zukunft Europas*' erst 2005 und 2006 ihre volle (aber immer noch relativ moderate) Größe erreicht. Hier zeigt sich das Versäumnis der EU, das Thema institutioneller Reformen in der Zeit auf die Tagesordnung zu bringen, als es im Konvent noch etwas zu entscheiden gab. Von 2001 bis heute ist die Erweiterungskampagne der größte Budgetposten. Auch deshalb steht sie im Mittelpunkt der weiteren Untersuchung. Im Budgetjahr 2006 haben sich die Kampagnen aber in ihrem Umfang stark aneinander angenähert.

---

[112] Manchmal werden Kampagnen als PR-Instrument gesehen (Röttger 1995: 372). Hier stellen sie eher den Zusammenhang dar für eine Bündelung verschiedenster Aktivitäten zu einem bestimmten Thema, wobei die verschiedensten PR- Instrumente zum Einsatz kommen.

Abbildung 5: Die PRINCE-Kampagnen im Vergleich



‚Committments appropriations' aus den Budgets 2001 bis 2006. Bis 2005 handelt es sich schon um die Umsetzung (‚Execution'); 2006 ist es der Budgetplan. * Erweiterungsbudget: Hinzu kamen Gelder für die Kommunikation in den Beitrittsländern aus den Programmen PHARE und SAPARD.

Das EP hat sich bisher bei der Themenfindung ebenso wenig wie der Rat gegen die Prioritäten der Kommission durchsetzen können. Es scheiterte wie schon erwähnt daran, *PRINCE*-Gelder für eine Kampagne zur Erhöhung der Partizipation an den Wahlen 2004 zu mobilisieren. Der *Wirtschafts- und Sozialausschuss* forderte 2003 vergeblich, Themen wie Umwelt und Bildung auf die Kommunikationsagenda zu setzen (KOMMISSION 2003j: Abschnitt 1167). Die *Informationsgruppe des Rates* hatte mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Reihe von Themen, die die Bürger interessieren, weil sie direkt betroffen sind, bisher vernachlässigt wird:

> „In response to public expectations, special attention needs to be paid to everyday issues such as for example, food safety, consumer protection, environmental protection and citizens' rights." (RAT 2002b: 3)

Die verschiedenen Kampagnen ähnelten sich darin, dass fast alle Kommunikationsinstrumente der Kommission, die oben dargestellt wurden, zum Einsatz kamen. Zumindest im Anspruch haben sich die Kampagnen aber unterschieden:

> „Some campaigns are intended to provide information only, such as the campaign on the Euro. Others, such as the campaign on the future of the European Union, are intended to stimulate debate, while other still, such as the new campaign on enlargement, are meant to serve both purposes." (KOMMISSION 2001b: 21)

Da die Erweiterungskampagne unten noch diskutiert wird, geht es zunächst nur um die beiden anderen größeren Kampagnen zum Euro und zur ‚Debatte über die Zukunft Europas'.

Die *Euro-Kampagne* begann schon Mitte der 90er-Jahre. Sie wird in Zukunft wieder aufgestockt werden – wenn weitere Mitgliedstaaten, den Euro einführen werden. Ursprünglich verfolgte die Kampagne explizit persuasive Ziele: Es sollte für Unterstützung der Gemeinschaftswährung geworben werden und die relevanten Akteure sollten dazu angeregt werden, die nötigen Vorbereitungen für die praktische Einführung des Euro einzuleiten (KOMMISSION 1995). Erst 2004 lautete die Zielformulierung, Aufmerksamkeit zu schaffen und neutrale Informationen über den Euro weiterzugeben (KOMMISSION 2004b). Inhaltlich habe die Kommission nicht auf eine Debatte über den Euro, sondern auf technische Informationen zu dessen Einführung gesetzt, analysiert Mak (2001a: 215): „EMU has been depoliticised and public debate on the issue has been silenced."

Über die Jahre war die Kampagne die größte der EU überhaupt. Allein zwischen 1996 und 2002 standen der Kommission dafür 200 Millionen Euro zur Verfügung. Im Gegensatz zu allen anderen *PRINCE*-Kampagnen ist für den Euro auch eine externe Evaluation in Auftrag gegeben worden, die die anfangs formulierten Ambitionen der Kommission aber als illusorisch enthüllte:

> „The Commission's role [...] was never in practice, (nor could it realistically have been) that of a key influencer of public opinion nor a direct central provider of information to help people and organisations achieve a smooth introduction of the currency." (KOMMISSION 2003d: 91)

Kritisiert wurden außerdem Schwächen bei der Strategieformulierung (keine systematische Analyse im Vorfeld, unklare Ziele) und ein schlechtes Management der Kampagne (zu wenige Beamte waren für das Management eines zu hohen Budgets zuständig, unter ständig wechselnden Chefs):

> „At no time during the 1996-2002 period did the Commission manage to combine at one and the same time: internal leadership, programme and project management, adequate staffing." (KOMMISSION 2003d: 89)

Der Hintergrund für viele dieser Probleme war vermutlich, dass der Höhepunkt der Kampagne gerade in die für Informationspolitik chaotische Zeit der ersten Hälfte der Amtszeit der Prodi-Kommission fiel (Abschnitt 3.1). Der Erfolg der Euro-Kampagne bestand darin, alle Regierungen in Kooperation mit der Kommission für den Euro mobilisiert zu haben. Alle Regierungen, die den Euro eingeführt haben (plus Schweden), hatten mit der Kommission 1999 Verträge über eine gemeinsame PR für den Euro geschlossen. So kamen zu dem Geld der Kommission noch einmal mehr als 200

Millionen Euro von den Regierungen hinzu (KOMMISSION 2003d). Die Kommission hat sich zwar als schlechter Manager der eigenen Aktivitäten, aber als erfolgreicher Katalysator von Kommunikation seitens der Mitgliedstaaten erwiesen.

Die Vorläufer der ‚*Debatte über die Zukunft Europas*' gehen zurück bis ins Jahr 1997, als die Idee eines Dialogs mit den Bürgern in Mode gekommen war und ein ebensolcher zur Vorbereitung der folgenden Regierungskonferenz organisiert werden sollte. Die aktuelle Kampagne begann 2001 und sollte den Konvent und die folgende Regierungskonferenz begleiten. Anders als bei allen anderen Kampagnen begleitete diese einen ergebnisoffenen politischen Prozess von Anfang an, weshalb sie häufig als eine Art Konsultationsprozess verstanden wurde. Die Kommission hatte aber kein Mandat, einen solchen zu organisieren. Daher betont einer der Manager der Kampagne, dass es darum ging, eine Debatte zu stimulieren, nicht aber um eine Konsultation mit einem Output, der dann institutionell in den Verfassungsprozess hätte einfließen können (Interview 54). Es ging also nicht um einen Dialog mit den Bürgern, wie er hier definiert wurde (Kapitel III, 2.5), sondern darum, Debatten anzustoßen, was eher dem Leitbild des *Agenda-Setting* entsprechen würde. Tatsächlich hat die Kampagne aber keine breite öffentliche Debatte stimuliert. Und das konnte sie schon aufgrund der sehr begrenzt eingesetzten Ressourcen nicht. Die Kommission habe sich für dieses Thema nicht zuständig gefühlt, beklagt eine Gesprächspartnerin aus dem EP. Darum sei das Geld in die Erweiterungskampagne geflossen (Interview 37).

4.6 Zwischenfazit

Sind die Ressourcen und Mittel der Kommission geeignet, Einfluss auf die Strukturen einer sich entwickelnden europäischen Öffentlichkeit zu nehmen? Oder um die Frage mit Dacheux (2004: 35) polemischer zu formulieren: „Beaucoup d'outils pour rien"?

Die Schlussfolgerung, dass die Kommission aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen sowieso nichts ausrichten kann, wäre verfrüht. Aber an der Feststellung kommt man zunächst nicht vorbei: Die Ressourcen und Mittel der Kommission zur Kommunikation sind bescheiden, was das Budget und das Personal angeht. Nur ein Promille des EU-Budgets wird für Kommunikation verwendet, und die damit befassten Beamten besitzen zum großen Teil keine PR-Expertise. Dennoch hat die Kommission einen elaborierten Werkzeugkasten an Kommunikationsinstrumenten entwickelt. Medienbezogene Aktivitäten umfassen sowohl klassische Pressearbeit, wie auch die Unterstützung von Journalisten durch Infrastruktur und die direkte Subventionierung von EU-Berichterstattung. Eine Reihe von Aktivitäten dient dazu, mit den Bürgern direkt zu kommunizieren über die Website *EUROPA*, das Netz an Informationsstellen und den Frage- und Antwortservice *Europe Direct*. Seit der Einführung des *PRINCE*-Programms Mitte der 90er-Jahre hat die Kommission auch Erfahrungen mit großen mehrjährigen PR-Kampagnen gesammelt.

Das Wirkungspotenzial einiger Instrumente ist aber wesentlich höher als das anderer. Manche Medienprojekte können an einem Tag ein Millionenpublikum erreichen,

die Website braucht dafür schon einen Monat. Die Broschüren und die Informationsstellen der Kommission erreichen höchstens über ein Jahr verteilt ein Millionenpublikum. Außerdem unterscheiden sich die Kosten für die verschiedenen Aktivitäten erheblich. Die Kommission gibt teilweise deutlich mehr Geld für Aktivitäten mit geringer Reichweite (Broschüren, Informationsstellen) aus als für Maßnahmen mit relativ hoher Reichweite (Ausschreibungen für Medienprojekte, Website EUROPA). Das Potenzial vieler Aktivitäten wird durch ihre teilweise unprofessionelle Umsetzung reduziert: Beispiele dafür sind die EUROPA-Website und die Euro-Kampagne. Für die Jahre nach der Jahrtausendwende sind aber deutliche Professionalisierungstendenzen zu beobachten, zum Beispiel bei der Pressearbeit.

Es gibt also mehr oder weniger effiziente Kommunikationsmittel, die auch noch mehr oder weniger professionell eingesetzt werden. Aber es gibt keinen Grund anzunehmen, dass dies alles ohnehin vergebliche Mühen sind. Es lohnt sich also, im Rahmen der Fallstudie zur EU-Erweiterung über die bisherige überblicksartige Diskussion hinaus noch genauer zu prüfen, wie die PR-Instrumente in der Praxis eingesetzt werden (Kapitel VI, 3).

5 Das Transparenzregime der EU

Neben der PR verkörpert das Transparenzregime das zweite Standbein von Informationspolitik. Damit sind die Regeln gemeint, nach denen Institutionen Informationen bereitstellen müssen. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist eingebettet in Prozeduren, die den effektiven Beitrag des formalen Rechts zur Transparenz von Politik maximieren oder minimieren können. Dabei kann PR eine mehr oder weniger hilfreiche Rolle spielen. Transparenz ist hier außerdem als Leitbild einer Politik definiert, bei der sich ein robustes Recht auf Zugang zu Dokumenten und eine PR ergänzen, deren Ziel ein einfacher Zugang aller Bürger zu umfassender Information ist (Kapitel III, 3.1). In diesem Kapitel wird das aktuelle Transparenzregime der EU und seine Umsetzung daraufhin untersucht, ob es tatsächlich dem Leitbild der Transparenz oder doch eher der Tradition europäischer Arkanpolitik folgt.

Im Folgenden wird kurz der Weg zu verbindlichen Zugangsregeln zu EU-Dokumenten skizziert, dann werden die aktuellen Regeln dargestellt und diskutiert. Schließlich wird der diesem Buch zugrunde liegende vierjährige Forschungsprozess selbst reflektiert und als Test für die praktische Umsetzung des Transparenzregimes interpretiert. Denn zu einem solchen Test wurden die Recherchen für dieses Buch, nachdem die Kommission den Zugang zu einer Reihe zentraler Dokumente verweigert hatte. Die Erfahrung im Rahmen dieses Forschungsprozesses ist zwar nicht unbedingt repräsentativ, sie verdeutlicht aber exemplarisch, welche Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Transparenzregeln nach wie vor zu bewältigen sind.

5.1 Die Transparenzregeln

Die Regierungskonferenz, die den *Maastrichter Vertrag* verhandelte, fügte dem Vertrag eine Erklärung zum Thema Transparenz an,[113] die zur Entwicklung von unverbindlichen Verhaltensregeln von Kommission und Rat zum Zugang zu Dokumenten führte. In den Jahren darauf folgten Klagen vor dem Gericht erster Instanz, Beschwerden beim Bürgerbeauftragten und der Beitritt der transparenzfreundlichen Länder Schweden und Finnland. Erst dann gelang es den Befürwortern eines verbindlichen Zugangsrechts zu Dokumenten, dieses in Artikel 255 des *Amsterdamer Vertrags* zu verankern, der 1999 in Kraft trat. Nun sollte aus der Selbstverpflichtung der Institutionen ein Recht der Bürger werden.

Die Kommission war mit ihrem ersten Entwurf dazu offenbar noch hinter die vorher etablierte Praxis zurückgefallen. Den damaligen Bürgerbeauftragten Jacob Södermann (2000) veranlasste dies im *Wall Street Journal Europe* zur Feststellung:

> „Should the Parliament and Council adopt the Commission's proposal, there probably won't be a document in the EU's possession that couldn't legally be withheld from public scrutiny."

Und auch der Rat verteidigte seinen Arkanbereich: Im Sommer 2000 beschloss der Rat, Dokumente zu Militär- und Sicherheitsfragen von den Regeln auszunehmen (Entscheidung 2000/527) – eine Ausnahme, die bis heute Bestand hat. Ende 2001 war es schließlich soweit: Die EU hatte mit*Verordnung 1049/2001* ihr eigenes *Informationsfreiheitsgesetz* bekommen.

Die seit 2001 geltenden Regeln (Verordnung 1049/2001) gewähren allen in der EU ansässigen Personen ein allgemeines Zugangsrecht zu Dokumenten. Der Begriff ‚Dokument' ist breit definiert; die Art des Datenträgers ist also nicht wichtig (Art. 3). Keine Kategorie von Dokumenten ist grundsätzlich von der Regelung ausgeschlossen (Art. 2). Bei Dokumenten, die explizit als ‚(streng) geheim' oder ‚vertraulich' eingestuft sind, prüfen speziell dazu autorisierte Beamte, ob eine der Ausnahmeregeln zutrifft (Art. 9). Gegenüber den vorher geltenden Regeln ist die jetzige Regelung ein Fortschritt, da sie den Zugang auch auf die Dokumente anderer Akteure, zum Beispiel der Mitgliedstaaten, ausgeweitet hat, soweit solche Dokumente im Besitz der europäischen Institutionen sind und die Mitgliedstaaten keine Einwände gegen die Veröffentlichung erheben.

Die Transparenzregeln verlangen von den Institutionen nicht nur die Herausgabe auf Anfrage. Vor allem die Dokumente, die im Gesetzgebungsprozess eine Rolle spielen, sind direkt zu veröffentlichen. Organisationen der Zivilgesellschaft kritisieren,

---

[113] „The Conference considers that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration. The Conference accordingly recommends that the Commission submits to the Council no later than 1993 a report on measures designed to improve public access to the information available to the institutions."
(Deklaration Nr. 17, EGV/Maastricht)

dass es dabei nur um die formalen Gesetze (Richtlinien, Verordnungen usw.) geht. Damit werde ein Großteil politischer Entscheidungen ausgeblendet, die in Brüssel getroffen werden und Folgen für die Bürger haben, aber nicht Teil eines formalen Gesetzgebungsverfahrens sind (Haye 2005).

Für alle Dokumente gilt, dass sie in einem öffentlich zugänglichen Register verzeichnet werden sollen. Ausgenommen sind nur die explizit als geheim eingestuften, deren Urheber ein Vetorecht besitzen gegen eine Aufnahme in das Register. Bis Juni 2002 sollten die Register funktionstüchtig sein (Art. 11). Die neuen Regeln fordern die EU-Institutionen ausdrücklich dazu auf, die Bürger über ihre Rechte und die Transparenzregeln zu informieren, – was eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass sie tatsächlich in Anspruch genommen werden (Art. 14). PR, also aktive Kommunikation, ist damit Teil der Transparenzregeln der EU.

Ein formales Verfahren zur Herausgabe von Dokumenten beginnt mit einer schriftlichen Anfrage (auch per E-Mail). Die Institutionen sollen innerhalb von 15 Tagen antworten. Nur im Fall von sehr umfangreichen Anfragen kann diese Frist um weitere zwei Wochen verlängert werden (Art. 7). Wenn keine oder eine negative Antwort kommt, können die Bürger einen zweiten Antrag (‚appeal') stellen, wobei wiederum nur zwei Wochen Zeit bleibt, darauf zu antworten (Art. 8). Lehnen die Institutionen auch diesmal ab oder reagieren sie nicht, ist der nächste Schritt entweder eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten oder der Rechtsweg über das Gericht erster Instanz.

Tabelle 15 stellt das vorgeschriebene Verfahren bei verschiedenen Arten von Dokumenten dar. Abgelehnt werden können Anträge nur mit Bezug auf die in den Regeln genannten Ausnahmen. Dass ein Dokument von den Beamten selbst als ‚intern' betrachtet wird, also nicht für die Veröffentlichung gedacht oder noch nicht offiziell verabschiedet ist, ist allein kein Grund für eine Ablehnung einer Herausgabe. Außerdem kann ein Dokument, das durch eine Ausnahme geschützt wird, häufig trotzdem freigegeben werden, wenn es ein überragendes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung gibt.

Dabei gibt es eine deutliche *Abstufung der Ausnahmen*. Die erste Gruppe der stärksten Begründungen für eine Verweigerung von Dokumenten betrifft Fragen der öffentlichen Sicherheit, des Militärs, der internationalen Beziehungen, der Finanz- und Wirtschaftspolitik und solche Dokumente, deren Herausgabe die Privatsphäre verletzt. Diese Dokumente dürfen verweigert werden, wenn diese öffentlichen und privaten Interessen „beeinträchtigt" (Art. 4,1) werden. Diese recht allgemein formulierte Ausnahmeregelung für Kernbereiche staatlichen Handelns ist Gegenstand von Kritik geworden: „Thus documents which most concern peoples' right and liberties both within and outside the EU are the most protected from public view" (Bunyan 2003).

Für die zweite Gruppe von Ausnahmen muss eine Güterabwägung erfolgen zwischen der Gefährdung eines öffentlichen Interesses durch Herausgabe und dem öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung. Diese Ausnahmen betreffen den Schutz geschäftlicher Interessen sowie von Gerichtsverfahren, Rechtsberatung, Untersuchungs- und Audit-Tätigkeiten der Institutionen.

Tabelle 15: Verfahren bei Anfragen nach Dokumenten

Dokumenttyp	Verfahren nach Verordnung 1049/2001
Dokumente des Gesetzgebungsprozesses Bei der Kommission: KOM-Dokumente (Mitteilungen der Kommission an die anderen Institutionen usw.), C-Dokumente (Rechtsakte der Kommission)	Direkte Zugänglichkeit (ohne Anfrage) auf EUROPA und im Amtsblatt (‚Official Journal')
Im Besitz der EU-Institutionen befindliche Dokumente Dritter (Art. 4,4)	Konsultation der Urheber, ob Ausnahmetatbestände gegeben sind; Mitgliedstaaten können Veto einlegen
Dokumente, deren Herausgabe andere Interessen „beeinträchtigt": Öffentliches Interesse an öffentlicher Sicherheit, Verteidigung, internationale Beziehungen, Finanz- Währungs- und Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates; Schutz der Privatsphäre (Art. 4,1)	Keine Freigabe
Dokumente, deren Herausgabe andere Interessen „beeinträchtigt": Geschäftsgeheimnis; geistiges Eigentum; Gerichtsverfahren/Rechtsberatung; Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten (Art. 4,2)	Keine Freigabe, außer es besteht ein „überwiegendes öffentliches Interesse"
Dokumente, deren Herausgabe andere Interessen „ernstlich beeinträchtigt": Entscheidungsprozess der Institutionen (Art. 4,3)	Keine Freigabe, außer es besteht ein „überwiegendes öffentliches Interesse"
Explizit als ‚vertraulich' oder ‚geheim' eingestufte Dokumente (Art. 9)	Bearbeitung nach den Transparenzregeln durch dafür autorisierte Beamte; Veto-Recht des Urhebers

Eine dritte Ausnahmegruppe betrifft den „space to think", den sich die Institutionen im Vorlauf der Regelung für interne Beratungen freihalten wollten (Bunyan 2002). Dies ist mit der Regelung gegen den Widerstand zivilgesellschaftlicher Organisationen zwar gelungen, dies aber nur in relativ engen Grenzen. Dokumente, die „von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt" wurden, sind dann geschützt, wenn ihre Verbreitung „den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde" und kein höherrangiges öffentliches Interesse an ihrer Veröffentlichung besteht (Art. 4,3). Mit dieser Formulierung ist der Ablehnungsgrund also am restriktivsten auszulegen.

Die Auslegung dieser Regeln ist nun freilich nicht einfach. Aber die Beweislast plausibel zu erklären, warum eine Beeinträchtigung vorhanden und sogar ‚ernsthaft' ist, liegt bei den Institutionen. Daher ist es für die Institutionen nicht so einfach, vermeintlich interne Arbeitsdokumente grundsätzlich zurückzuhalten.[114]

[114] Die Kommission stellt fest: „The conditions for applying this exception are very strict, however. Unlike the other exceptions that apply if the disclosure of a document should undermine the protected interest, in this case disclosure must ‚seriously undermine' the decision-making procedure. […]

Zumindest auf dem Papier erfüllt die Verordnung weitgehend die Kriterien eines umfassenden Transparenzregimes, wie sie oben entwickelt wurden (Kapitel III, 3.1): Es gilt das Prinzip des allgemeinen Zugangs mit eng begrenzten Ausnahmen. Es gibt eine Pflicht, bestimmte Dokumente direkt zu veröffentlichen, wenngleich die Pflicht mit der Beschränkung auf das Gesetzgebungsverfahren vergleichsweise schwach erscheint. Die Institutionen sollen auch aktiv Information über die Transparenzregeln verbreiten. Das vorgesehene Verfahren ist relativ einfach, die Bearbeitungsdauer ist kurz und es entstehen keine nennenswerten Kosten – falls die Regeln nach dem Wortlaut der Verordnung implementiert werden.

5.2 Die Realisierung von Transparenz in der Praxis

> „It is ten years since the Code on access to Council and Commission documents was introduced in 1993 and it is six years since Article 255 in the Amsterdam Treaty allegedly 'enshrined' the citizens' right of access. Yet even now less than 50% of the contents of documents on the Council's public register have been released and the Commission's public register is absolutely useless. How much longer are we going to have to wait for freedom of information in the EU?"
> (Tony Bunyan, Herausgeber 'Statewatch.org', Rede vor dem EP 12.6.2003)

2001 hat die EU ein substanzielles Transparenzregime bekommen. Im Folgenden soll es nun um die Umsetzung dieser Regeln gehen und darum, ob sich damit in der Praxis auch transparentes Regieren realisiert oder ob andere als rein rechtliche Hürden den Zugang zu EU-Informationen erschweren. Die oben zitierte Rede von Tony Bunyan legt nahe, dass die Hauptprobleme nicht in den Regeln, sondern in ihrer Umsetzung liegen.

Zunächst einmal ist dabei zu fragen, wie viel Information direkt frei zugänglich ist, ohne dass das Transparenzverfahren in Anschlag gebracht werden muss. Dann wird viel von der Leistungsfähigkeit der in der Verordnung geforderten Dokumenten-Register abhängen: Wie viele Dokumente sind darin tatsächlich verzeichnet, und wie viele davon sind per Mausclick direkt zugänglich? Dann ist zu überprüfen, ob die Anfrage nach Dokumenten tatsächlich so unkompliziert ist, wie dies im Transparenzregime formuliert wird: Gibt es für Anfragen eine Anlaufstelle und Informationen, wie die Anfrage zu stellen ist? Reagieren die Institutionen angemessen und in der vorgegebenen Frist? Kann man sich schließlich über den Rechtsweg tatsächlich Zugang zu Dokumenten erstreiten? Dabei ist die Auslegung der Ausnahmeklauseln durch die Institutionen, den Bürgerbeauftragten und schließlich die europäischen Gerichte entscheidend. Zur Beantwortung dieser Fragen liegen einerseits die Jahresberichte der Institutionen vor, dann die Kommentare und Klagen zivilgesellschaftlicher Organisa-

---

The existence of serious harm is particularly difficult to demonstrate when, pursuant to the second paragraph of Article 4(3), refusal concerns a decision that has already been taken." (KOMMISSION 2004k: 23)

tionen, die sich für mehr Transparenz einsetzen, und schließlich die eigenen Erfahrungen im Rahmen dieses Forschungsprozesses, der auch auf der Auswertung von über Hundert teilweise internen Dokumenten der verschiedenen Institutionen beruht, die nicht ohne Weiteres online zugänglich waren.

Die Menge der frei zugänglichen Information und Dokumente über die EU ist exponentiell angestiegen, was vor allem dem kontinuierlichen Ausbau der Webseite *EUROPA* seit 1995 zu verdanken ist, die mittlerweile wie oben berichtet eine Milliarde Seiten umfassen soll (Abschnitt 4.3). Wie angesprochen, dient diese Informationsflut mangels einer funktionierenden Suchmaschine oder eines systematischen Katalogs aber nur eingeschränkt der Transparenz. Vier von fünf Anfragen im Rahmen der Transparenzverordnung betreffen Dokumente, die längst auf *EUROPA* veröffentlicht waren. Für die Antragsteller waren sie offenbar aber nicht auffindbar, und das, obwohl es sich meist um Lobbyisten, Forscher, NGO-Vertreter oder Journalisten handelte (KOMMISSION 2005f: 5), die über vertiefte Kenntnisse des Suchens nach EU-Informationen verfügen müssten.

Eine Erklärung liegt bei den Kommissionsdokumenten darin, dass das Dokumentregister der Kommission in der Tat nicht funktioniert, wie oben von Bunyan (2003) angeprangert. Während die Kommission als Institution jedes Jahr eine enorme Menge an Dokumenten produziert und verarbeitet, so hatten bis 2005 nicht einmal insgesamt 50.000 Dokumente ihren Weg in das Kommissionsregister gefunden (KOMMISSION 2005g). Der Rat verzeichnete mit 583.000 Dokumenten schon ein Jahr vorher mehr als zehn Mal so viele Einträge (RAT 2005). Er hat davon bis 2005 etwas mehr als 60 Prozent online zugänglich gemacht (RAT 2005). Im Vergleich zum Register der Kommission muss es als Erfolg für Transparenz gewertet werden, dass diese Zahl überhaupt herausgegeben wird.

Das Kommissionsregister erfüllt den Zweck einer Übersicht über den Großteil der Dokumente dieser Institution eben nicht, was ein Verstoß gegen die Tansparenzverordnung ist. Selbst die als ‚geheim' klassifizierten Dokumente dürften darin nur fehlen, wenn ihre Autoren ausdrücklich darauf bestehen, dass sie aus dem Register herausgehalten werden.

Der Rat gibt in seinen jährlichen Berichten an, über wie viele sensible Dokumente er verfügt und wie viele davon im Register aufgeführt sind. Die Kommission hingegen gibt nur an, dass in ihrem Register keine ‚sensiblen' Dokumente enthalten sind. Auch stellt der Rat mittlerweile sogar Dokumente, die als ‚partially accessible' befunden wurden, in entsprechend gekürzter Form online zur Verfügung. Aufgrund dieser Defizite wird es den Bürgern zumindest bei Kommissionsdokumenten stark erschwert, überhaupt herauszufinden, welche Dokumente es gibt, die dann angefordert werden könnten.

Die Prozedur des Transparenzverfahrens selbst scheint dagegen zu funktionieren. Beim Rat wurden über die Jahre 2002 bis 2004 76 Prozent aller Anfragen positiv beantwortet, bei der Kommission wiederum etwas weniger mit 66 Prozent (Tabelle 16). Der Rat gibt die durchschnittliche Bearbeitungszeit einer Anfrage mit neun Arbeitstagen an, während die Kommission keine Angaben dazu macht, obwohl das Transpa-

renzregime ausdrücklich Fristen nennt (vgl. eigene Erfahrungen im folgenden Abschnitt).

Tabelle 16: Transparenz in der Praxis: Rat und Kommission im Vergleich

	RAT	KOM
Dokumente im Register	583.700	48.700
Online direkt zugängliche Dokumente im Register	354.000	k. A.
Anfragen im Rahmen des Transparenzverfahrens (2002-2004)	7.381	5.114
Zugang zum gesamten Dokument (Anteil der positiv beantworteten Anfragen)	76 %	66 %
Revisionen bei 2. Prüfung (Durchschnittlicher Anteil der voll oder teilweise revidierten Entscheidungen 2002-2004)	k. A.	33 %
Bearbeitungszeit (Durchschnitt, bei der ersten Anfrage)	9 Tage	k. A.

Die Zahlen basieren auf KOMMISSION 2005g; RAT 2005.

An der Nutzerschaft der Transparenzregeln lässt sich ablesen, dass diese Fristen eine wichtige Gruppe abschrecken: die Journalisten. Sie generieren durchschnittlich gerade 2,5 Prozent der Anfragen (KOMMISSION 2005g; RAT 2005). Dabei wären sie doch die Gruppe, die aus dem individuellen Zugang zu Informationen tatsächlich öffentliche Informationen machen könnte. Eine Wartezeit von über zwei Wochen, die noch einmal verlängert werden kann, entspricht jedoch nicht den Zeiträumen, die Journalisten üblicherweise für eine Recherche haben. Damit bleiben Lobbyisten, Vertreter von NGOs, Rechtsanwälte, Wissenschaftler und Vertreter anderer öffentlicher Institutionen die Hauptnutzer des Transparenzregimes. Journalisten sind nach wie vor auf die ‚Leaks' und ‚Whistle-blower' angewiesen, die jenseits formaler Regeln interne Dokumente und Informationen unmittelbar herausgeben.

Die Zahl der Einsprüche, die gegen die Entscheidungen der Institutionen erhoben werden, ist relativ gering. Sie liegt allerdings bei der Kommission mit 288 deutlich höher als beim Rat mit 129 (jeweils 2002-2004), was gerade angesichts der insgesamt wesentlich niedrigeren Anzahl der Anfragen bei der Kommission wiederum dafür spricht, dass die Kommission das Transparenzregime wesentlich weniger zur Zufriedenheit der Antragsteller umsetzt. Sie hat jedes Jahr auch durchschnittlich knapp ein Drittel der von einem Einspruch betroffenen Entscheidungen revidiert.

Bei der Ablehnung von Anfragen berufen sich Rat und Kommission vor allem auf drei Begründungen: den Schutz der internationalen Beziehungen (Rat), den Schutz von Inspektions- und Auditprozessen (Kommission) und den Schutz des internen Entscheidungsprozesses (Rat, Kommission). Gerade diese letzte Ausnahmeregel, die laut Vorschrift eher restriktiv gehandhabt werden müsste, begründet beim Rat über die Jahre 2002 bis 2004 durchschnittlich 30 Prozent aller Dokumentverweigerungen und bei der Kommission 23 Prozent. Hier scheinen die Institutionen ein Privileg zu verteidigen, dass sie vorher im Streit mit dem Parlament als ‚space to think' verteidigt

haben: die geheime interne Beratung und Vorbereitung von Entscheidungen (Bunyan 2002). Tatsächlich ist diese in der vorliegenden Regelung aber nur insoweit geschützt, als dass Dokumente, die die Entscheidungsfindung ernsthaft gefährden, verweigert werden können. Hier scheint der Versuch zugrunde zu liegen, generell die einer Entscheidung vorausgehenden Dokumente vor der Öffentlichkeit abzuschirmen. Aus demokratietheoretischer Perspektive wäre aber gerade die Herausgabe entscheidungsvorbereitender Dokumente wichtig, denn solche Informationen sollten geeignet sein, rational urteilende Bürger von der Richtigkeit einer Entscheidung zu überzeugen.

Zusammenfassend kommt man damit zu dem Schluss, dass das Transparenzregime in der Formulierung zwar als *robuste Regelung* gelten kann, dass aber die Umsetzung besonders in der Frage der Installation von Registern, aber teilweise auch bei der Auslegung der Verordnung zu einer Aufweichung der Regeln führt. Im Vergleich schneidet dabei die Kommission noch einmal deutlich schlechter als der Rat ab, wie sich aus Tabelle 16 ablesen lässt. Die *Kräfte der alten Arkanpolitik* walten also immer noch *mächtig im Inneren der Kommissionsbürokratie,* wie sich im Folgenden noch einmal eindrücklich am Beispiel der eigenen Erfahrungen bestätigen lässt.

5.3 Der Forschungsprozess als Transparenztest

Die Erforschung der Strukturen der Informationspolitik der EU, ihrer Entwicklung und der Kommunikationsaktivitäten zur Erweiterung erforderte Zugang zu den verschiedensten Dokumenten der Kommission, der Verwaltungen von Rat und EP und der nationalen Bürokratie in Deutschland und Frankreich. Damit gestaltete sich der Forschungsprozess de facto als echter Test für die Transparenzkultur der verschiedenen Institutionen und besonders der Kommission. Die Recherchen betrafen durchaus keine brisanten Informationen der inneren oder äußeren Sicherheit oder Ähnliches. Stattdessen ging es meist um zurückliegende Entscheidungsprozesse – also um keinen Fall, in dem die Notwendigkeit von Geheimhaltung offensichtlich wäre. Zunächst konnte also angenommen werden, dass die Herausgabe dieser Dokumente auf keinerlei größere Schwierigkeiten stoßen dürfte. Tatsächlich stellte sich aber heraus, dass das Transparenzregime innerhalb der Kommission auf der Arbeitsebene zumindest in einigen Abteilungen bewusst ignoriert wird. Dieser Befund wird nur relativiert durch die Intransparenz nationaler Bürokratien.

Der ‚Transparenztest' lief auf drei Ebenen ab: Zunächst wurden die Informationen zum Thema gesammelt, die direkt zugänglich waren in Broschüren und über das Internet. Dann folgten Experteninterviews mit leitenden Beamten. Darauf folgte, weil dies notwendig wurde, als dritte Stufe eine formale Dokumentanfrage nach den oben dargestellten Regeln bei der Kommission.

Auf der ersten Ebene der frei zugänglichen Informationen über Informationspolitik und die PR-Strategie zur Erweiterung schneidet die EU gegenüber der deutschen und französischen Regierung als relativ transparent ab. Sowohl über die Strukturen der Informationspolitik (Organigramm, globales Budget, Personalstärke) als auch über

Strategien und Aktivitäten beim konkreten Thema Erweiterung fanden sich für die EU online Informationen – im Gegensatz zu den nationalen Verwaltungen.

Suchabfragen im offiziellen Dokumentregister der Kommission führten in keinem einzigen Fall zum Ziel, was die oben diskutierten Schwächen dieses Registers bestätigt: Testet man es bewusst, indem man nach schon vorliegenden internen Dokumenten sucht, so zeigt sich, dass es definitiv unvollständig oder aber nicht funktionstüchtig ist. Beim Ratsregister ist das anders: Hier ließen sich Sitzungsprotokolle und Agenden der für diese Studie relevanten ‚*Working Party on Information*' problemlos recherchieren.

Auf der zweiten Ebene – in den Interviews – zeigten sich die zuständigen Beamten unter Zusicherung von Anonymität sehr offen, was die Diskussion ihrer internen Arbeitsprozesse und selbst, was die Ursachen von Misserfolgen angeht. Aus der Summe der Perspektiven und der Wiederholung der Kernfragen in den meisten Interviews konnte ein transparentes Bild des Verwaltungshandelns entwickelt werden – nur ist es weder für einen Journalisten, noch für einen NGO-Vertreter möglich, über Jahre einen Interviewprozess zu organisieren, an dessen Ende dann eine gewisse Transparenz erreicht wird.

Für die Erhebung von technischen Details und Zahlen war der Zugang zu weiteren Dokumenten notwendig, die deutlich tiefer gehen, als die online zugänglichen Informationen. Hier stieß die Forschung bei allen Institutionen außer beim Rat auf den Arkanbereich der Verwaltung. Dieser Bereich umfasst die Tätigkeiten, die als Interna betrachtet werden. Für die Beamten scheint es selbstverständlich, dass es interne Dokumente gibt, die nicht herausgegeben werden. Welche Dokumente dies betrifft, darüber gibt es sowohl zwischen den Institutionen in Brüssel als auch zwischen verschiedenen Abteilungen der EU-Kommission erhebliche Interpretationsunterschiede.

Bei der deutschen Regierung waren Angaben zu den Budgets einzelner Projekte schwer zu bekommen, ebenso zu der bloßen Frage, welche internen Dokumente zu welchem Thema überhaupt erstellt wurden. Es scheint weniger schriftlich geplant und nachher dokumentiert zu werden als bei der EU auch mit der Begründung, dass man eben nicht so bürokratisch sei wie die europäische Verwaltung. Die existierenden Strategiedokumente wurden teilweise nicht herausgegeben, was der Tradition des deutschen Amtsgeheimnisses entspricht.[115]

Bei der Kommission dagegen ist der Verwaltungsprozess im Prinzip durch Berichtspflichten vor allem der Vertretungen der Kommission nach Brüssel und durch detaillierte Jahrespläne genau dokumentiert. Zwischen den verschiedenen Stellen der Kommission zeigten sich aber erhebliche Unterschiede im Umgang mit den Anfragen nach diesen Dokumenten.

---

[115] Die Interviews in Deutschland lagen vor dem 1.1.2006, als das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten ist. Es ist aber auch nicht zu erwarten, dass sich mit diesem Datum abrupt die Arkanpraxis der Verwaltung geändert hat. Wie zumindest die Erfahrungen in Brüssel zeigen, kann es bis zur selbstverständlichen Umsetzung noch Jahre dauern, da sich die Transparenzkultur der Verwaltung einer Gesetzesänderung unter Umständen nur langsam anpasst.

Teil der Strategie der Verweigerer von Dokumenten war es, schon die Identifikation von Dokumenten zu erschweren. Mehrfach negierte ein hochrangiger Beamter der *GD Erweiterung*, dass es eine Evaluation zur Erweiterungskampagne gebe (Interview 32). Dass es zwar formal keine systematische Evaluation, aber doch einen sehr ausführlichen ‚Global Assessment Report' gab, der die zunächst geplante Evaluation de facto ersetzt hat, verschwieg er. Nachdem andere Stellen in der Kommission auf die Existenz dieses Berichts hingewiesen hatten, verweigerte die zuständige Abteilung dessen Herausgabe. Sinngemäß war der Tenor mehrerer Interviewpartner: Die öffentlichen Dokumente stehen alle auf der Website. Alles andere sei intern (Interview 11, 27, 32). Diese Art von Unterscheidung liegt den Transparenzregeln der EU fern. Vielmehr kann jegliches Dokument zugänglich gemacht werden. Und wenn der Zugang verweigert wird, dann nur mit einer Begründung, die den Ausnahmen des Transparenzregimes entspricht.

Andere Stellen auch innerhalb der Kommission erlaubten dagegen vollen Zugang zu ihren Akten. Ein Dokument hat den Autor in einem Umschlag erreicht, der nicht mit Absender versehen war. Mit der Ratsverwaltung gab es keine vergleichbaren Schwierigkeiten wie mit einzelnen Stellen innerhalb der Kommission.

An der Nachfrage nach einem Monatsbericht einer Vertretung der Kommission hat sich ein mehr als ein Jahr dauernder Streit um Zugang entzündet. Die zunächst mündlich vorgetragene Anfrage, die in mehreren E-Mails wiederholt wurde, wurde von der betroffenen Vertretung der Kommission nicht beantwortet. Bis dahin hatte der Autor aber auch einen ausdrücklichen Verweis auf die Transparenzregeln unterlassen. Offensichtlich herrschte die Ansicht vor, dass E-Mails, die sich bei Anfragen nicht ausdrücklich auf die Transparenzverordnung und deren Fristen berufen, auch nicht beantwortet werden müssen. Über Dritte kam schließlich der Hinweis, dass die Herausgabe von einer bestimmten Abteilung in Brüssel blockiert werde und es nur helfe, den offiziellen Weg zu gehen. „Il faut leur faire peur!", lautete der Ratschlag. Der informelle Zugang zu Dokumenten war auf seine Grenzen gestoßen.

Am 1. Dezember 2004 begann der formale Test des Transparenzregimes mit einer schriftlichen Anfrage, die von der betroffenen Vertretung beantwortet wurde mit Bitte um eine Verlängerung der Frist, wie es die Transparenzregeln vorsehen. Statt 15 Arbeitstagen dauerte es nun aber fünf Monate, bis am 3. Mai 2005 der Zugang zu den angefragten Dokumenten mit Verweis auf Audit- und Inspektionstätigkeiten der Kommission verweigert wurde. Die Vertretung der Kommission hatte die Begründung aber weder für die verschiedenen angefragten Dokumente spezifiziert, noch eine partielle Freigabe in Betracht gezogen – was also einer Verletzung der Transparenzregeln entspricht. Inhaltlich handelte es sich um Monats- und Jahresberichte der Kommission, sodass zumindest zweifelhaft ist, ob dies zu schützende ‚Audit- und Inspektionstätigkeiten' sind, vor allem weil die entsprechenden Dokumente anderer Vertretungen vorher bereitwillig zur Verfügung gestellt wurden. Entsprechend des Verfahrens blieb nun nur der ‚Appeal' und die Ankündigung, danach notfalls den Gerichtsweg zu gehen. Mit der Berufung richtete sich der Autor am 11. Mai nun auch direkt an das für die Transparenzregeln zuständige *Generalsekretariat der Kommission*.

Erst dieser Schritt setzte nun einen Prozess in Gang, der den Transparenzregeln entsprach, wenngleich auch das *Generalsekretariat* die eigenen Fristen nicht einhalten konnte. Am 12. Juni schließlich kam ein vom Generalsekretär der Kommission persönlich unterschriebener ausführlicher Brief, der Zugang zu allen Dokumenten erlaubte, wobei zwei Halbsätze im Text zum Schutze der Privatsphäre dort erwähnter Personen geschwärzt wurden. Von der ursprünglichen Begründung für die Verweigerung des Zugangs war keine Rede mehr.

So hat sich der Prozess am Ende als robust erwiesen gegenüber Geheimhaltungsversuchen auf der Arbeitsebene. Da es sich um eher harmlose technische Informationen handelte, ist zu befürchten, dass bei politisch tatsächlich brisanten Dokumenten erst Recht kein einfacher Zugang zu Informationen möglich ist. Für die Implementierung der Transparenzverordnung hat dieser Exkurs damit die vorher formulierte Vermutung bestätigt, dass die Kommission beim Thema Register und Transparenz der Verwaltung noch Defizite hat. Im Vergleich zu den nationalen Institutionen in Deutschland schneidet die Kommission aber immer noch gut ab. Erstens wird in Brüssel überhaupt mehr dokumentiert. Zweitens gibt es auf EU-Ebene robuste Transparenzregeln, die die EU-Institutionen unter starken Rechtfertigungsdruck setzen, wenn sie auf der Geheimhaltung von Informationen beharren.

Eine weitere für praktische Transparenz wichtige Erkenntnis ist aber auch, dass Transparenz vor allem ein Recht der Bürger ist, die informiert und beharrlich genug sind, von Anfang an den formalen Weg einer Dokumentanfrage über das Transparenzregime zu gehen, und die notfalls sieben Monate warten können, bevor sie Zugang zu Dokumenten bekommen.Das zentrale Defizit ist die immer noch von Arkandenken geprägte Arbeitsweise einiger Abteilungen der Kommission. Wie erwähnt gab es im Rahmen dieses Forschungsprozesses positive Gegenbeispiele. Es soll hier deshalb offen bleiben, welche Fraktion in der Mehrheit ist. Für transparentes Regieren und Verwalten müssten sich die Regeln des Transparenzregimes aber in der Arbeitskultur der breiten Mehrheit der leitenden Beamten niederschlagen. Die Ratsverwaltung hat dafür entsprechende Schulungen aller Beamten, die Dokumente produzieren, eingerichtet und entspricht damit eher dem Prinzip einer umfassenden Förderung von Transparenz, zu der auch gehört, dass die Institutionen ihre eigene Arbeitskultur reformieren (Kapitel III, 3.1).

5.4 Zwischenfazit

Das 2001 eingeführte und für Rat, EP und Kommission verbindliche Regime zur Herausgabe von Dokumenten ist ein *Meilenstein auf dem Weg zu mehr Transparenz*. Während vorher freiwillige Selbstverpflichtungen und Druck aus dem EP, seitens des Bürgerbeauftragten, der europäischen Gerichte und der Zivilgesellschaft schon ein gewisses Maß an Transparenz erreicht hatten, bereitet das Transparenzregime nun eine gesetzliche Grundlage für die aktive Verbreitung und Herausgabe von Dokumenten der EU.

Dabei erscheinen die Regeln als recht umfassend, was das Recht auf die Herausgabe von Dokumenten angeht, soweit sie nicht die öffentliche Sicherheit, Verteidigung, die internationalen Beziehungen, die Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates oder den Schutz der Privatsphäre beeinträchtigen. Die Pflicht zur unmittelbaren Veröffentlichung von Dokumenten ist dagegen deutlich schwächer formuliert.

Das *Hauptproblem* besteht aber in der *Umsetzung der Regeln durch die Kommission*. Vor allem fehlt ein umfassendes Dokumentregister, das auch als ‚intern' betrachtete Dokumente erfasst. Dann fehlt es offenbar am Durchsickern der Transparenzregeln auf Arbeitsebene der einzelnen Generaldirektionen der Kommission. Nicht nur die Fristen des Transparenzregimes, sondern auch die grundlegenden Prinzipien werden ignoriert. Statt einer grundsätzlichen Verfügbarkeit aller Dokumente mit begründeten Ausnahmen überlebt die Vorstellung des Amtsgeheimnisses, das einen Bereich interner Dokumenten schützt, der die Öffentlichkeit nichts angeht.

Die Erfahrung im Rahmen dieses Forschungsprozesses zeigt aber auch, dass mithilfe des formalen Verfahrens zur Herausgabe von Dokumenten und der Androhung eines Gerichtsverfahrens die geltenden Regeln durchaus gegenüber der teilweise noch vorherrschende Arkankultur einzelner Abteilungen durchgesetzt werden können. Die bürokratische Kultur scheint sich aber nur langsam der neuen Rechtsrealität anzupassen. Die Kommission befindet sich am *Anfang eines langen Lernprozesses*, der auch einigen nationalen Bürokratien zum Beispiel in Deutschland noch bevorsteht.

VI Fallstudie: PR für die EU-Erweiterung

„Nichts in Europa wird nach diesem 1. Mai 2004 mehr so sein wie zuvor", schrieb Vannahme (2004: 11) in Erwartung der Vollendung der größten Erweiterungsrunde in der Geschichte der europäischen Integration. Der Beitritt von zehn Staaten zur EU ließ die ehemals primär westeuropäische Gemeinschaft auf ein gesamteuropäisches Format anwachsen. Die große Erweiterung war neben der Einführung des Euro und dem Verfassungsentwurf das wichtigste Projekt der EU seit der Vollendung des gemeinsamen Marktes. Damit stellt sich auch die Frage nach der kommunikativen Vermittlung dieses Unternehmens, die im Mittelpunkt dieses Kapitels steht. Die Erweiterung wird als Fallbeispiel für die Umsetzung europäischer Informationspolitik analysiert. Dabei ist es wichtig, den Zusammenhang zwischen dem Thema Erweiterung und der Debatte über die EU allgemein zu sehen. Die Art der Vermittlung des Themas Erweiterung hat Folgen nicht nur für die Meinungsbildung über zukünftige Erweiterungsrunden, sondern auch für die Diskussion der Zukunft der EU insgesamt. Ein hochrangiger Vertreter der französischen Regierung sagte schon zwei Jahre vor dem Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages in Frankreich:

> „Wenn der Bürger über die Erweiterung Bescheid weiß, wird er sich danach auch für andere europäische Themen interessieren. Wenn er aber den Eindruck hat, dass dies alles hinter seinem Rücken passiert, wird er auch bei anderen Themen, namentlich der europäischen Verfassung, Vorbehalte haben." (Interview 4)

„Ein böses Erwachen" befürchtete auch die Vertretung der Kommission in Paris, wenn die Bürger den Eindruck bekommen sollten, dass sie beim Thema Erweiterung vor vollendete Tatsachen gestellt wurden.[116] Zu diesem Zeitpunkt, Ende 2001, als diese Befürchtung in der mehrjährigen Kommunikationsstrategie formuliert wurde, gab es in Frankreich schon mehr Gegner als Befürworter der Erweiterung. Das böse Erwachen kam in der Tat, aber etwas später als erwartet, als die Franzosen Ende Mai 2005 in einer Volksabstimmung mehrheitlich den Entwurf einer Europäischen Verfassung ablehnten.[117] Ein wichtiger Grund waren Ängste um Arbeitsplätze aufgrund der Abwanderung französischer Unternehmen, eine Sorge, die immer auch eng mit der Erweiterung der EU verknüpft war (KOMMISSION 2005b: 17).

---

116 „On risque d'assister à un réveil brutal de l'opinion, qui aurait alors le sentiment d'être mise devant le fait accompli" (KOMMISSION 2001f: 5).

117 54,7 % stimmten mit Nein bei einer Wahlbeteiligung von 69,3 % (KOMMISSION 2005c).

Abschnitt 1 dieses Kapitels erklärt, warum der Erweiterungsprozess eine besondere Herausforderung für die politische Kommunikation ist und stellt chronologisch den politischen Prozess und seine öffentliche Vermittlung gegenüber. Dann werden die Konzeption der PR zur Erweiterung, die zugrunde liegenden Strukturen und die der Kommission zur Verfügung stehenden Ressourcen dargestellt. Wie diese konkret zum Einsatz kamen, ist Thema von Abschnitt 3. Wichtige Einzelinstrumente wurden jeweils einer genaueren Untersuchung unterzogen, die im Detail klärt, inwiefern sie den theoretisch hergeleiteten Ansprüchen an eine europäische Informationspolitik (Demokratie-, Effektivitäts-, Europakriterien, Kapitel III, 3) entsprochen haben. Während der Studie stellte sich heraus, dass viele Ressourcen nicht wie geplant eingesetzt wurden und die Kommission insgesamt nicht in der Lage war, die von ihr selbst propagierten Prinzipien der PR umzusetzen. Eine ‚Nicht-Implementierungsanalyse' sucht nach den Ursachen für diese Entwicklung (Abschnitt 4).

1 Das politische Projekt Erweiterung und seine Vermittlung

In diesem Abschnitt wird die EU-Erweiterung als Herausforderung für die Politikvermittlung diskutiert. Dann wird chronologisch der politischen Prozess der Erweiterung von 1989 bis 2007 und seine Vermittlung durch die EU-Kommission gegenübergestellt.

1.1 Die Erweiterung als Herausforderung für die Politikvermittlung

> „Der Euro war einfach zu erklären. Die Leute mussten sich im Grunde nur eine Nummer merken, den Umrechnungskurs zwischen Franc und Euro. Die Erweiterung zu erklären ist viel komplizierter." (französischer Kommissionsbeamter, Interview 12)

Im Vergleich zur Einführung des Euro ist der Erweiterungsprozess der EU ein schwer vermittelbares Thema. Es tangiert zwar alle Bereiche der EU-Politik. Die Erweiterung hat die Bürger aber nicht in dem Maße unmittelbar betroffen wie der Euro, den die Menschen direkt in ihren Taschen hatten. Auch bestand mit der geplanten Einführung neuer Banknoten für die nationalen Regierungen die Notwendigkeit, tatsächlich alle Bürger mit Informationen zu diesem Thema zu erreichen. Bei der Erweiterung ergab sich diese Notwendigkeit allenfalls in den Grenzregionen der EU. Außerdem war die Erweiterung ein komplexes Thema mit dem langwierigen Verhandlungsprozess über verschiedene Kapitel des EU-Rechts, den Beitrittskriterien und der Verknüpfung mit der Frage der institutionellen Reformen der EU. Es gab also in der Tat Erklärungsbedarf, was das Thema für eine Fallstudie zur Umsetzung der Informationspolitik der Kommission in praktische Öffentlichkeitsarbeit prädestiniert.

Neben der Konstitution des Themas selbst stellten sich das Unwissen und die Vorbehalte vieler Bürger als Herausforderungen für dar. Viele Menschen wussten über die Erweiterung nicht viel und hatten Vorbehalte gegenüber der Öffnung der EU für

„den Osten". Das Thema weckte tief verwurzelte Vorurteile: Europa hat traditionell seine Identität in negativer Abgrenzung zu ‚dem Osten' konstruiert (Neumann 1999).

Allgemein war 2003 das Wissen noch sehr begrenzt: Zwar hatten die meisten Menschen (80 Prozent der Befragten des *Eurobarometers*) schon das Stichwort ‚EU-Erweiterung' gehört, aber sie waren in der Regel nicht in der Lage, die Länder zu identifizieren, die 2004 beitreten sollten. Darum nennt ein Verantwortlicher der französischen Regierung als wesentliche Herausforderung, den Menschen zu vermitteln, dass es 2004 noch nicht um den Beitritt der Türkei ging (Interview 4). Das Wissen darüber, dass die EU nicht mehr aus 15 Mitgliedstaaten besteht, ist von 2004 bis 2007 nicht angestiegen: Nach wie vor können nur knapp 60 Prozent der Befragten des Eurobarometers die Aussage „Die EU besteht aus 15 Mitgliedstaaten" als falsch erkennen (KOMMISSION 2007b).

Abbildung 6 zeigt die Netto-Zustimmung zur Erweiterung, die sich aus der Differenz von Befürwortern und Skeptikern ergibt. Erst im Laufe des Jahres 2000 ergab sich überhaupt eine Mehrheit für die Erweiterung. Als kontinuierliche Skeptiker haben sich vor allem die Bevölkerungen Deutschlands, Frankreichs und Österreichs erwiesen (KOMMISSION 2006i). Deutschland und Frankreich stehen hier im Mittelpunkt der Untersuchung. Analog zur Zustimmung wurde auch ein Netto-Wert für die Selbsteinschätzungen zum Wissen über die Erweiterung ausgerechnet, der sich aus der Differenz der Anteile der Menschen ergibt, die sich selbst für gut/sehr gut und schlecht/sehr schlecht informiert halten.[118] Auffällig ist der Niveau-Unterschied zwischen Netto-Zustimmung und Netto-Wissen, der zeigt, dass ein gewisses Maß an Skepsis gegenüber der Erweiterung insgesamt verbunden ist mit dem noch wesentlich stärkeren Gefühl, noch nicht genug über die Erweiterung zu wissen. Seit 2002 steigt das Niveau subjektiven Wissens an. Der Wissensstand korreliert aber in diesem Fall nicht mit der allgemeinen Zustimmung, die nach 2002 weiterhin absinkt.

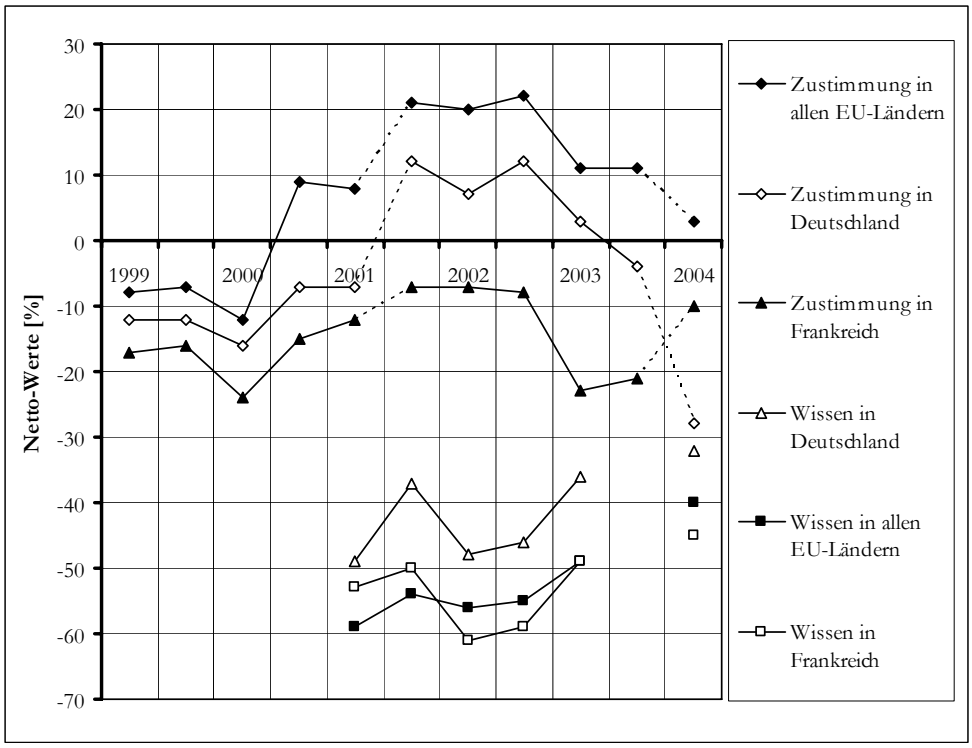
Die Zustimmung zur Erweiterung ist kontinuierlich gesunken. Im *Eurobarometer* wird dies dadurch verschleiert, dass sich in der Herbsterhebung 2002 die Frage geändert hat: Hatte die Kommission vorher nach der Zustimmung für den Beitritt der Länder Estland bis Zypern gefragt, so war zwischenzeitlich nur noch zu beantworten, ob man grundsätzlich der Erweiterung der EU zustimme. Erst in der ersten Befragungsrunde von 2004 hat die Kommission wieder nach der konkret anstehenden Erweiterung gefragt:[119] Insgesamt war die Zustimmung höher, wenn nicht nach konkreten Ländern, sondern dem Prinzip Erweiterung gefragt wurde.

---

[118] Die Frage und die Antwortalternativen zum subjektiven Wisssensstand über die Erweiterung lauteten: "How well informed do you feel about the enlargement of the European Union this May, that is ten new countries joining the European Union? Do you feel...? Very well – well – not very well – not at all well informed." (Kommission 2004t)

[119] Konkret lautete die Frage: „Please tell me whether you are for or against it: the enlargement of the European Union to include new countries." Im EB 61 (Früjahr 2004) wurde gefragt: „Please tell me whether you are for or against it: the enlargement of the European Union to include ten new countries this May." (Kommission 2004t: B.92)

Abbildung 6: Zustimmung und Wissen über die Erweiterung



Eigene Berechung auf Grundlage der Daten aus *Eurobarometer* 51 bis 61. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (12.2.2007). Der Netto-Wert für Wissen und Zustimmung ergibt sich aus der Differenz aus Befürwortung und Ablehnung bzw. der Differenz aus subjektiv hohem und niedrigem Wissensstand über die Erweiterung. Die gestrichelten Linien zeigen an, dass sich die Frageformulierung zwischen zwei Zeitpunkten geändert hatte (siehe Erläuterung im Text und in Fußnoten 119 und 120). Die Frage nach dem Wissen fehlte zwischenzeitlich im Eurobarometer, so dass Datenpunkte fehlten und daher in der obigen Abbildung zwischen 2003 und 2004 keine Verbindungslinie gezogen wurde.

Weder die abnehmende Zustimmung noch das ansteigende Wissen sollten aber direkt auf die PR-Aktivitäten der Kommission zurückgeführt werden. Zwar lässt sich feststellen, dass es der Kommission *nicht* gelungen ist, das Niveau der Netto-Zustimmung auch in Ländern wie Deutschland und Frankreich auf über Null zu bringen. Auch ist es der Kampagne nicht gelungen, bei der Mehrheit der Menschen einen sie selbst zufriedenstellenden Wissensstand zu sichern. Derartig starke Wirkungen einer Kampagne kann man also ausschließen. Sie waren aber auch nicht zu erwarten. Die Medien als weitgehend unabhängige Akteure und intervenierende Ereignisse wie der Streit zwischen ‚neuem und alten' Europa über eine Unterstützung des amerikanischen Feldzugs im Irak haben die öffentliche Meinung vermutlich mehr geprägt als die PR-

Aktivitäten der EU-Kommission.[120] Hier wird darum PR zunächst einmal als abhängige Variable betrachtet. Das Unwissen und die Meinungen der Bevölkerung haben einen Einfluss darauf, ob die Regierenden die Notwendigkeit einer Kampagne sehen und wie sie dann gestaltet wird. Es hängt einerseits von den Ressourcen der Kampagne und andererseits von Drittvariablen ab, welche Wirkungen sie entfalten kann.[121]

Dabei finden einige Aspekte der Erweiterung durchaus weite Zustimmung in der Bevölkerung. Über 60 Prozent der Befragten stimmten 2003 den Aussagen zu, dass die EU durch die Erweiterung international an Bedeutung gewinne und dass die Erweiterung eine moralische Verpflichtung und historische Notwendigkeit im Rahmen einer Wiedervereinigung Europas sei. Gleichzeitig stimmt ein ebenso großer Anteil der Bevölkerung den Aussagen zu, dass die Entscheidungsfindung in der EU durch die Erweiterung schwieriger werde, dass die Kosten für ihr eigenes Land hoch seien und es Grund zur Sorge gebe wegen illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität (KOMMISSION 2003f: 36). So zeigt sich, dass die Bürger für eine differenzierte Sichtweise der Erweiterung durchaus offen sind, dass ihnen prinzipiell die Gründe dafür einleuchten könnten, dass sie aber Befürchtungen hegen, mit denen man sich ernsthaft auseinandersetzen müsste. Es ist also eine schwierige Kommunikationssituation, aber keine, in der politische Rechtfertigung aussichtslos wäre. Niedermayer stellt 2003 fest:

> „Die EU-Erweiterung ist somit von den europäischen Akteuren der Bevölkerung noch nicht hinreichend vermittelt. Um sich in dieser Frage die Unterstützung der Bevölkerung zu sichern, muss noch eine Menge Überzeugungsarbeit geleistet werden." (Niedermayer 2003: 62)

Das ist die Perspektive der politischen Akteure. Aus der Sicht normativer Theorien würde es reichen, den Menschen die Informationen und Argumente anzubieten, sich eine differenzierte Meinung zu bilden, die auch in einer aufgeklärten Ablehnung des Projekts Erweiterung münden könnte. Wenn man den Gedanken eines Dialogs aufrechterhält, müssten die Institutionen dann aber Responsivität zeigen und über politische Konsequenzen dieser Meinungsbildung nachdenken.

Nun beweist die hohe Zustimmung zu den im *Eurobarometer* vorgebrachten Gründen für die Erweiterung aber nicht den Erfolg der Informationsarbeit der Institutionen. Zustimmung für diese Gründe kann nur entstehen, wenn auch die Bürger, die nicht im Rahmen der Eurobarometer-Befragung damit konfrontiert wurden, davon erfahren haben.

---

120 Ein Beispiel für die Faktoren, die öffentliche Meinung beeinflussen können jenseits geplanter Kommunikation, ist der Anstieg der Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in Estland um neun Prozent (von April bis Mai 2001), nachdem Lettland den „Eurovision Song Contest", gewonnen hatte (KOMMISSION 2004f: 35).

121 Selbst wenn man starke Wirkungen einer solchen Kampagne annimmt – die allgemeinen Fragen des Eurobarometers sind kaum zu ihrer Messung geeignet.

Die Kommunikation zu der Frage, warum die EU sich um die Staaten Mittel- und Osteuropas erweitern sollte, hätte schon 1989 beginnen können, als die Frage einer möglichen Erweiterung erstmals zur Debatte stand. Im Jahr 2003 aber hätte sich die Diskussion höchstens noch um Zeitpläne, Übergangsfristen und die Reife einzelner Beitrittsländer drehen müssen, wenn man annimmt, dass der Kommunikationsprozess und der politische Prozess Hand in Hand gehen. Die angenommene Synchronität von Politik und Politikvermittlung erweist sich als Illusion.

1.2 Die Asynchronität von Politik und Kommunikation

> „Die Ressentiments in der Bevölkerung gegenüber der Erweiterung kommen daher, dass nicht genug und nicht früh genug über dieses Thema geredet wurde. Als die Kommission 2002 ihre Empfehlung zur Aufnahme der Beitrittskandidaten gegeben hat, kam das Thema Erweiterung in die Öffentlichkeit und die Bürger haben den Eindruck bekommen, dass dies ohne ihre Autorisierung geschehen ist. Als wir im Herbst 2001 die Strategie entwickelt haben, war es sehr spät. Und das ist schade. Wir haben bereut, dass bis dahin die Öffentlichkeit nicht informiert wurde."
> (Mitarbeiter einer Vertretung der EU-Kommission, Interview 5)

Die Erweiterung wurde nicht von einem öffentlichen Diskussionsprozess begleitet sondern kommunikativ nachbereitet. Das ist der zentrale Befund der folgenden Gegenüberstellung von politischem Prozess und Informationspolitik, was Kommissionsvertreter durchaus bereuen, wie obiges Zitat belegt. *Vier Phasen der Informationspolitik* werden im Folgenden unterschieden: die Abwesenheit einer solchen, dann die langsame Institutionalisierung von Informationspolitik mit einem Schwerpunkt auf Informationen für Experten, die Umsetzung von PR für die breite Bevölkerung und schließlich die kommunikative Nachbereitung der Erweiterung.

(1) *Politik ohne Politikvermittlung.* Von 1989 bis 1997 entwickelte sich das politische Projekt Erweiterung aus der Frage heraus, welche Beziehungen die EU nun zu den frisch gewendeten Mittel- und Osteuropäischen (MOE) Staaten eingehen soll. Die europäische Politik hat Polen schon 1989 ein Beitrittsversprechen gegeben, woran Günter Verheugen in Interviews gerne erinnert (Augstein 2004: 13). Auch Kommissionspräsident Jacques Delors eröffnete 1989 die Perspektive einer Vereinigung Europas mit der rhetorischen Frage: „Un Europe ou des Europes?" (zit.n. KOMMISSION 2004f: 1). Im Rahmen der Routinen der PR wird die Frage einer Osterweiterung wohl schon früh vorgekommen sein. Von einer aktiven Informationspolitik zu diesem Thema kann aber im ersten Jahrzehnt des Erweiterungsprozesses definitiv keine Rede sein.

Politisch wurden derweil wichtige Weichen in Richtung Erweiterung gestellt: 1989 begann das zunächst nur für Polen und Ungarn bestimmte *PHARE*-Programm („Poland and Hungary Aid for Restructuring the Economies"). 1993 formulierte der Europäische Rat in Kopenhagen Beitrittskriterien, die eine klare Beitrittsperspektive eröffneten. Bis 1997 hatten zehn MOE-Länder, Zypern und Malta Beitrittsanträge gestellt und *Assoziations*- beziehungsweise *Europa-Abkommen* mit der EU geschlossen. Ihr

Beitritt war Mitte der 90er-Jahre – außer im Fall Türkei – längst eine Frage des Wie und Wann und keine des Ob.

(2) *Institutionalisierung der Informationspolitik zur Erweiterung: Fokus auf Experten.* Von 1998 bis 2002 ist eine Institutionalisierung der Informationspolitik zur Erweiterung zu beobachten. Die Infrastrukturen für eine bessere Information der Bürger wurden geschaffen. Die Kommission eröffnete Informationsbüros in den Kandidatenstaaten und baute das ursprünglich nur für Fragen zu *PHARE* vorgesehene Informationszentrum in Brüssel aus. Die *Generaldirektion Erweiterung* richtete eine eigene Abteilung ein, die für Information zu diesem Thema zuständig ist. Die Kommissionswebsite zur Erweiterung ging online, wenngleich noch mit einem sehr dürftigen Angebot. Nicht nur im Falle der Website wurden zunächst nur die Strukturen selbst geschaffen. Diese ließen sich erst in den Jahren nach 2002 wirklich beleben. Gleiches gilt für die Kommunikationsstrategie der Kommission. Im Jahr 2000 veröffentlichte die Kommission das erste Papier, das aber vor allem allgemeine Absichtserklärungen enthielt (KOMMISSION 2000a). 2002 folgte dann ein sehr ähnliches zweites Strategiepapier (KOMMISSION 2002a). Diese zentral in Brüssel erstellten Dokumente zogen dann dezentrale nationale Kommunikationspläne der Vertretungen der Kommission nach sich: mehrjährige Strategien, die den Zeitraum 2002 bis 2006 umfassten. Daraus haben die Vertretungen der Kommission dann ihre jährlichen Kommunikationspläne abgeleitet. Zur tatsächlichen Umsetzung ist es noch ein weiterer Schritt.

Nach der Jahrtausendwende nahm auch die anvisierte Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen und Institutionen in Form von Verträgen zur Kooperation (‚*Conventions*') Gestalt an. Auch die Beobachtung der Bevölkerungsmeinung zur Erweiterung durch spezielle *Eurobarometer* wurde intensiviert, und die Vertretungen berichteten monatlich über die Umsetzung der Erweiterungskampagne.

Neben dieser langsamen Institutionalisierung ihrer Informationspolitik hatte die Kommission mit der Verabschiedung ihres Papiers ‚*Agenda 2000*' schon 1997 eine wichtige Doppelrolle als Kommunikator gegenüber den Experten zum Thema und Manager der Erweiterung übernommen. Von nun an veröffentlichte sie jedes Jahr Berichte über die Fortschritte der Kandidaten bei der Erfüllung der Beitrittskriterien. Diese Berichte kann man gleichzeitig als ein Akt im politischen Prozess und als kommunikativen Akt verstehen. Er macht den Erweiterungsprozess und die Position der Kommission für ein interessiertes Fachpublikum transparent, denn die Berichte waren online zugänglich zusammen mit anderen wichtigen Policy-Dokumenten.

Während bis etwa 2002 vor allem die Expertenöffentlichkeit Zugang zu Informationen bekam[122] und die breite Bevölkerung noch nicht aktiv informiert wurde, war der politische Prozess bereits weit vorangeschritten. Dazu gehörten 1998 die Beitrittsverhandlungen mit zunächst sechs und dann ab dem Jahr 2000 mit zwölf Ländern. Eine

[122] Die Website war technisch natürlich für jedermann zugänglich, nur ist zu bezweifeln, dass die Dokumente für Nicht-Experten auch verständlich waren. Wer nicht aktiv nach Informationen zur Erweiterung gesucht hat, wird auch nicht zufällig auf die Erweiterungswebsite gestoßen sein.

weitreichende politische Entscheidung, über die zu diesem Zeitpunkt keine große öffentliche Debatte geführt wurde, war die Anerkennung des Kandidatenstatus der Türkei durch den Europäischen Rat im Jahr 1999. Auch der *Vertrag von Nizza* Ende 2000 hatte einen engen Bezug zum Erweiterungsprozess: die Vertragsänderungen sollten die Handlungsfähigkeit der EU auch mit einem größeren Kreis an Mitgliedstaaten aufrechterhalten. Ende 2002 wurden die Beitrittsverhandlungen mit zehn zukünftigen Mitgliedstaaten abgeschlossen. Dies alles geschah weitgehend ohne dass es über die Routine-Öffentlichkeitsarbeit weit hinausgehende Kommunikationsaktivitäten der EU gegeben hätte.

Die Politik des institutionellen Schweigens erwies sich aber nicht als nachhaltig, wie das Referendum über den Vertrag von Nizza in Irland gezeigt hat. In Irland können Änderungen der EU-Verträge nur durch Referenden ratifiziert werden. Die Abstimmung über den ‚Nice Treaty' im Juni 2001 scheiterte vor allem an der mangelnden Mobilisierung der eigentlich mehrheitlich EU-freundlichen Bevölkerung (KOMMISSION 2001e). Den Iren schien die Erweiterung zu dieser Zeit noch weit entfernt und der Zusammenhang mit den im Vertrag von Nizza vereinbarten institutionellen Reformen unklar. Die Wahlbeteiligung lag bei 35 Prozent, wobei vor allem die EU-Gegnern zur Wahl gegangen sind, was zu 54 Prozent ‚No-Votes' geführt hat (KOMMISSION 2001e). Vor der drohenden Wiederholung dieser Niederlage in einem zweiten Referendum waren die EU-Befürworter und vor allem die irische Regierung aufgewacht. Es gelang, mehr Bürger zur Teilnahme an der Abstimmung zu bewegen. Mit der erhöhten Wahlbeteiligung von 50 Prozent im Oktober 2002 stieg auch die Zahl der Befürworter des Vertrags auf 63 Prozent (Sinnot 2003). So hat in diesem Fall europapolitische Öffentlichkeitsarbeit tatsächlich zu einer – zumindest kurzfristigen – politischen Mobilisierung und erhöhten Zustimmung zur EU geführt. Das Scheitern des ersten Referendums in Irland ist als Indikator für das Informationsdefizit interessant, das mit dem Erweiterungsprozess zumindest bis 2002 verknüpft war. Im Juni 2002 kündigte die Kommission in einem Bericht an den Rat an, dass jetzt eine neue Phase der Erweiterungskampagne starte, in der zunehmend das ‚Grand Public' im Mittelpunkt der Aktivitäten stehe (KOMMISSION 2002c).

(3) *Umsetzungsprobleme einer PR für die breite Bevölkerung.* Im April 2003 unterzeichneten Vertreter der Regierungen von alten und neuen Mitgliedstaaten in Athen den Beitrittsvertrag, der am 1. Mai 2004 in Kraft trat. Zur Ratifikation führten die neuen Mitgliedstaaten Referenden durch, während in den alten Mitgliedstaaten die nationalen Parlamente die Erweiterung absegneten. Durch die anstehenden Abstimmungen waren die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten gezwungen, intensive PR-Kampagnen zu starten. Damit ergibt sich eine andere Situation als in den alten Mitgliedstaaten, in denen die Regierungen keine vergleichbare Rolle gespielt haben. Darum haben gerade in den alten EU-Ländern die PR-Aktivitäten der Kommission eine vergleichsweise höhere Bedeutung erlangt. Für die Regierungskampagnen in Polen und Tschechien stellt Baden (2004: 97) fest, dass sie sehr effizient waren, um die Referenden zu gewinnen, aber nicht unbedingt dazu geeignet waren, die Urteilsfähigkeit der Bürger zu

verbessern. Baden (2004: 104) zitiert einen Kommissionsbeamten mit der Einschätzung der PR der Regierungen: „It was extremely effective, but it was just a campaign."

Die Kommission verließ in den Jahren 2003 und 2004 die Rolle des politischen Berichterstatters für ein Expertenpublikum und versuchte, das Politikergebnis allgemein bekannt zu machen. Die Feststellung von Sorge (2003: 80), der Erweiterungsprozess wandele sich zu einem Kommunikationsprozess, erscheint allerdings überhöht. Denn eine Reihe von Implementierungsproblemen verhinderte, dass die PR-Aktivitäten der Kommission tatsächlich eine größere Reichweite erlangen konnten.

Die Umsetzung der geplanten Aktivitäten kam jedenfalls sehr spät. Erst 2003 und 2004 konnten die Projekte realisiert werden, die im Jahr vorher ausgeschrieben wurden. Erst jetzt setzten die als ‚*PRINCE*-Korrespondenten' beauftragten PR-Agenturen ihre Ideen in Projekte um.

Gleichzeitig bedrohten nun aber verwaltungstechnische Probleme die Umsetzung der Kommunikationsstrategie: Zusätzlich zu den komplexen Regeln, denen das Verwaltungshandeln der Kommission schon seit Jahren unterlag, musste die neue Haushaltsordnung der Kommission umgesetzt werden (Kapitel VI, 4.3). Die formalisierte Zusammenarbeit mit den Regierungen in Form von Verträgen (Konventionen) über gemeinsam finanzierte Informationsprojekte – ein zentrales Element der Kommunikationsstrategie der Kommission – scheitert beispielsweise, weil die Kommission zur Auffassung kam, dass ihre bisherige Praxis nicht mit ihren eigenen neuen Budgetregeln vereinbar sei. Selbst von den zu nichts verpflichtenden *Memoranda of Understanding (MOUs)* mit den Regierungen kamen vor der Erweiterung daraufhin nur wenige zustande (Kapitel VI, 4.5).

Im Jahr 2004 brach zusätzlich innerhalb der Kommission ein Streit zwischen den *Generaldirektionen Erweiterung* und *Presse* über die Frage aus, wer das Erweiterungsbudget zu verwalten habe, was angesichts der neuen Budgetregeln als Belastung empfunden wurde. Vorher hatte die *GD Erweiterung* die Gelder zur Verwaltung an die zur *GD Presse* gehörenden Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten delegiert. Nun weigerten sich die Vertretungen, weiterhin die im Rahmen des *PRINCE*-Programms zur Verfügung stehenden Gelder zu verwalten. Ihnen fehle das Personal, um die Gelder gemäß der neuen Budgetregeln auszugeben. Die *GD Erweiterung* musste das Geld für die Erweiterungsinformation also nach längerem Streit zentral selbst ausgegeben. So kam es zur bis dahin größten zentralen Ausschreibung von Geldern für Informationsprojekte zur Erweiterung im Wert von 14 Millionen Euro. Damit blieben gerade im ersten Halbjahr 2004 viele geplante Aktivitäten auf der Strecke. Der 1. Mai selbst wurde aber als ‚E-Day' mit Beteiligung der Kommission als Medienspektakel europaweit in Szene gesetzt.

(4) *Die kommunikative Nachbereitung.* Erst im Herbst 2004 wurden die Teilnehmer der großen Ausschreibung der *GD Erweiterung* ausgewählt. Die geförderten Projekte wurden erst in den Jahren 2005 und 2006 realisiert, sodass ein Großteil der Mittel aus dem Jahre 2004 nicht für die Kommunikation im Erweiterungsjahr genutzt werden konnte. Damit wurde also eine kommunikative Nachbereitung des Erweiterungsprojekts betrieben. Zusätzlich sind die Informationsaktivitäten im Rahmen des *PRINCE*-

Programms danach weitergeführt worden, nun im Hinblick auf den Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007. Tatsächlich sind die Mediendiskussionen über die Folgen der Erweiterung in Frankreich und Deutschland auch erst im Jahr 2005 ausgebrochen, als die Ängste vor den ‚polnischen Klempnern', die vermeintlich den französischen Arbeitsmarkt bedrohen und den ‚polnischen Metzgern', die angeblich den deutschen Arbeitsmarkt unterwanderten, ans Licht kamen. Die Politik hat zu spät angefangen und zu früh aufgehört, die Gründe für die Erweiterung zu vermitteln.

Tabelle 17: Chronologie: Politik und Information zur Erweiterung

Jahr	Erweiterungspolitik	Informationsaktivitäten der Kommission
Phase 1: Politische Weichenstellungen ohne aktive Politikvermittlung		
1989 – 1997	‚Wende' in Mittel/Osteuropa; Start PHARE-Programm (1989); Beitrittsanträge CY, M, H, PL, RO, SK, EST, LV, LT, BG, CZ, SI; Europa-Abkommen mit MOE-Ländern; Formulierung Beitrittskriterien, Kopenhagen (1993); Zollunion mit TR (1995); Rat in Luxemburg startet intensivierten Erweiterungsprozess (1997)	Information im Rahmen der Routine der Pressearbeit und der Publikums-PR der Kommission; Veröffentlichung ‚Agenda 2000' mit Kommissionsposition zu Beitrittsanträgen und langfristigen Politikzielen; PHARE-Informationszentrum in Brüssel eingerichtet
Phase 2: Institutionalisierung von Informationspolitik: Fokus auf Experten		
1998	Beitrittsverhandlungen mit EST, PL, SI, CZ, HU, CY; Beitrittspartnerschaften beschlossen	‚Progress Reports' der Kommission über Fortschritte der Bewerber (bis 2003 jährlich fortgesetzt); Aufbau von EU-Info-Zentren in Kandidatenstaaten: allgemeine Information über EU und ihre Förderprogramme; Kommissionswebsite zur Erweiterung auf dem EUROPA-Server
1999	Rat in Helsinki bestätigt Kandidatenstatus der Türkei	‚Enlargement Information Unit' in Generaldirektion Erweiterung eingerichtet
2000	Beitrittsverhandlungen mit BG, LV, LT, M, RO, SK; Rat von Nizza beschließt institutionelle Reformen und ‚Roadmap' zur Erweiterung	Dokument ‚Communication Strategy for Enlargement'
2001	Rat von Laeken beschließt Einberufung eines Konvents für weitere Reformen; erstes Referendum über Vertrag von Nizza (IR) scheitert	

2002	Vertrag von Nizza ratifiziert; Rat in Kopenhagen: Verhandlungen mit M, CY und allen MOE-Ländern abgeschlossen (außer BG, RO)	Dokument ‚Explaining Enlargement': Wende zum ‚Grand Public' angekündigt; mehrjährige Strategiepapiere der Vertretungen verabschiedet; Ausschreibung ‚Medien 1': 4 Mio. Euro; erste Konventionen mit Regierungen/öffentlichen Institutionen; intensivierte Beobachtung der öffentlichen Meinung durch Eurobarometer; intensiviertes Monitoring der Implementierung der Kommunikationsstrategie in monatlichen ‚Progress Reports'
Phase 3: Umsetzungsprobleme bei der PR für die breite Bevölkerung		
2003	Unterzeichnung der Beitrittsverträge (außer BG, RO, TR); Ratifizierung in Kandidatenländern (Referenden) und Mitgliedstaaten (Parlamente)	Intensivierung der Information; Ausschreibung ‚Medien 2': 4 Mio. Euro; Ausschreibung NGOs 1': 5,5 Mio. Euro; Wim Kok - Bericht über Folgen der Erweiterung; Konventionen mit Regierungen scheitern an neuen Budgetregeln der Kommission
2004	1. Mai: Beitritt EST, LV, LT, PL, CZ, SK, H, SL, M, CY	EU-weite Feiern zum ‚E-Day'; Krise der Zusammenarbeit mit Vertretungen; GD Erweiterung muss nun gesamtes *PRINCE*-Budget zentral ausgeben -> Ausschreibung ‚NGOs 2' und ‚öffentliche Institutionen 1': 14 Mio. Euro
Phase 4: Kommunikative Nachbereitung der Erweiterung		
2005 – 2007	Scheitern der Verfassungsreferenden in F und NL Beitritt von RO und BG	Realisierung der Projekte aus dem Budget von 2004; Weiterführung der Aktivitäten auch im Hinblick auf den Beitritt von Rumänien und Bulgarien

Wie kam es dazu, dass die politische Information der politischen Entwicklung soweit hinterher war? Dies wird in den folgenden Kapiteln noch ausführlicher analysiert. Hier sollen aber schon *zwei Erklärungsansätze* gegenübergestellt werden. Grundsätzlich könnte dieses Timing politische Strategie sein oder die Folge unglücklicher Umstände, die die Kommission als Kommunikator behindert haben. Die strategische Überlegung wäre: Zu viel Information zu früh hätte auch den Widerstand der Bevölkerung aufwecken können. Deshalb hätten zumindest die Regierungen in einigen Staaten bewusst auf ein ‚Low Profile' der Erweiterungsdebatte gesetzt (Interview 42). Ein ranghoher ehemaliger Mitarbeiter der britischen Regierungskommunikation erklärt:

> „Governments have remained very careful on communicating enlargement. The British government and others have deliberately kept a low profile on enlargement in order not to invite criticism. The remoteness of the EU is also part of its protection against public criticism. This has created a vacuum so that campaigns for the constitution now have to start from further back." (Interview 42)

Eine intensivere und frühere Information hätte nur den Eindruck erweckt, dass es Probleme gibt, bestätigt auch ein leitender Beamter der Kommission (Interview 32). Diese machiavellistische Logik steht ganz in der Tradition europäischer Arkanpolitik,

weshalb andere Befragte in Kommission und Regierungen solche Überlegungen entschieden dementieren und andere Gründe vorbringen, um zu belegen, dass dieses Timing der Information strategisch so nicht gewollt war. Der Euro und die dazugehörige Informationskampagne hätten bis 2001 alle Kräfte und die Aufmerksamkeit der Kommission gebunden. Vor der Unterzeichnung der Beitrittsverträge im Jahr 2003 habe man auch noch keine Kampagne konzipieren können, da nicht einmal klar war, welche Länder bei der Erweiterung wann dabei sind (Interviews 4, 32). Dem liegt das unter den Beamten offensichtlich weitverbreitete Denkmuster zugrunde, dass es die Aufgabe institutioneller PR ist, im Nachhinein Beschlüsse mitzuteilen. Anspruchsvolleren Konzepten dialogischer PR kann das natürlich nicht genügen. Denn der öffentliche Dialog müsste gerade die Entscheidungsfindung begleiten.

Von fast allen Interviewpartnern werden interne meist verwaltungstechnische Gründe genannt: Fristen und Auflagen für Ausschreibungen der EU, Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der eigenen Budgetregeln, die das Management von Projekten behindert haben, Personalmangel der Vertretungen, Überschneidung der Zuständigkeiten verschiedener Generaldirektionen, um nur einige Schwierigkeiten aus dieser Kategorie zu nennen (siehe ausführlich in Abschnitt 4).

1.3 Zwischenfazit

Die EU-Erweiterung hat sich als formidable Herausforderung für die Politikvermittlung erwiesen. Die Erweiterung ist ein komplexes und relativ abstraktes Thema, das die Bürger nur indirekt tangiert, aber dafür mit alten Vorurteilen und Ängsten gegenüber ‚dem Osten' verknüpft ist. Größer als die Skepsis ist aber das Gefühl der Menschen, noch nicht genug über die Erweiterung zu wissen. Konfrontiert mit Argumenten für die EU-Erweiterung wie zum Beispiel der historischen Verantwortung gegenüber Mittel- und Osteuropa, stimmen viele Befragte des *Eurobarometers* diesen Gründen durchaus zu.

Die Kommunikationssituation ist also kompliziert, aber nicht hoffnungslos. Ein Überblick über die Entwicklung der politischen Entscheidungsprozesse zur Erweiterung und ihrer öffentlichen Vermittlung hat allerdings gezeigt: Die Bürger wurden erst informiert, als die Verhandlungen abgeschlossen und die Beitrittsverträge unterschrieben waren, teilweise auch erst nachdem die Erweiterungsrunde 2004 insgesamt vollzogen war. 2003 lief immerhin noch die Ratifizierung durch nationale Parlamente in den Mitgliedstaaten und durch Referenden in den Kandidatenstaaten, sodass hier die Information den Anschluss an den politischen Prozess nicht vollkommen verloren hatte. Der Großteil des Budgets von 2004 führte aber erst zu Informationsaktivitäten in den Jahren 2005 und 2006, als die große Erweiterungsrunde längst passé war. Insgesamt hinkte die Information der Politik hinterher. Die späte Formulierung und Implementierung der Informationsmaßnahmen bereuen die meisten Gesprächspartner von Kommission und nationalen Regierungen: Die Bevölkerung habe letztlich den Eindruck gewonnen, dass sie vor vollendete Tatsachen gestellt worden sei.

Ob dies politische Strategie im Sinne bewusster Arkanpolitik oder Unvermögen war, ist noch zu diskutieren (Abschnitt 4). Vorerst sollen die Konzeption und die Strukturen der PR zum Thema Erweiterung (Abschnitt 2) und die trotz diverser Schwierigkeiten daraus hervorgegangenen Aktivitäten im Zentrum der Analyse stehen (Abschnitt 3).

2 Konzeption und Strukturen der PR für die EU-Erweiterung

> „It is […] vital that the people of Europe, in the member states and the candidate countries, understand the reasons for enlargement, as well as the benefits it will bring and the challenges it poses. […] [The communication strategy] should generate dialogue with a broad section of public opinion and dispel misapprehensions about the enlargement process. It should help ensure that the negotiations are concluded with public support and the resulting Treaties of Accession are signed and ratified on the basis of well-informed and realistic public expectations."
> (KOMMISSION 2000a: 1)

Es sei das vitale Interesse der Kommission, dass die Bürger die Gründe für die anstehende Erweiterung der EU und die daraus resultierenden Chancen und Herausforderungen kennen. So steht es in der ‚Kommunikationsstrategie zur Erweiterung', die im Jahr 2000 noch vor der Einigung auf die allgemeinen Linien der Informationspolitik unter Prodi verabschiedet wurde. Ein Dialog mit weiten Teilen der Bevölkerung sollte dabei helfen, Missverständnisse auszuräumen und den Bürgern die Möglichkeit geben, aufgrund eines informierten Urteils das politische Projekt Erweiterung zu unterstützen, wie obiges Zitat belegt. Diese ehrgeizige Formulierung von Zielen lädt acht Jahre später zu der Frage ein: Wurden sie erreicht? Und wenn nein, warum nicht? Voraussetzung für die Beantwortung dieser Frage ist eine genaue Analyse der Ziele, der zu ihrer Erreichung vorgesehenen Mittel und dann die Frage, ob diese Mittel auch wie geplant eingesetzt wurden.

Bei dem ‚Kommunikationsstrategie' genannten Dokument aus dem Jahre 2000 handelt es sich keineswegs um eine Strategie im Sinne professioneller PR. Es fehlt an wichtigen Merkmalen strategischen Vorgehens wie einer systematischen Analyse der Situation, der Formulierung von Zielen mit Indikatoren zur Erfolgsmessung und der Identifikation von Mitteln, die geeignet sind, diese Ziele zu erreichen (Abschnitt 4.1). Vielmehr stellt das Dokument die rechtliche Grundlage der Informationsaktivitäten der Kommission zum Thema Erweiterung dar, für die ein bestimmtes Budget aus bestimmten Budgetposten zur Verfügung gestellt wird. Der Inhalt musste allgemein bleiben, um einen möglichst großen Handlungsspielraum offen zu lassen, denn die ‚Strategie' diente als Rahmen für die PR-Aktivitäten in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern in den Jahren 2000 bis 2006.

Die Informationskampagne sei eine von drei Säulen der Erweiterungspolitik geworden, behauptet die Kommission später. Die anderen beiden Säulen waren die *Vorbeitrittsstrategie* und die Beitrittsverhandlungen (KOMMISSION 2002a: 3). Für alle Länder (Mitgliedstaaten plus Kandidaten) und den gesamten Zeitraum wurden rund

150 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Die Kommission sah sich zu keinem Zeitpunkt als Hauptkommunikator des Themas Erweiterung. Es handele sich um eine Aufgabe der nationalen Regierungen, zu der die Kommission ihren Beitrag leiste, betont die Kommission auch im zweiten Papier zu diesem Thema.[123]

2.1 Ziele und Prinzipien der Kampagne

Ultimativ zielten die Informationsaktivitäten zur Erweiterung darauf, Verständnis und Zustimmung für das politische Projekt Erweiterung zu wecken. Information und Dialog sollten die Mittel zur Erreichung dieses Zwecks sein (KOMMISSION 2000a: 1). Zu den Informationszielen gehörte: Die Gründe für und Folgen der Erweiterung zu vermitteln, den Erweiterungsprozess darzustellen und die Kandidatenländer vorzustellen. Die Information sollte dabei sachlich, objektiv und deutlich von Propaganda zu unterscheiden sein (KOMMISSION 2000a: 2-3).[124] Daneben steht der Anspruch, diese Informationen in einen Dialog mit der Bevölkerung einzubringen. Das Ergebnis dieses Diskurses wird, so hoffte die Kommission, die Zustimmung zu ihrer Politik sein. Die Möglichkeit, dass die Bürger im offenen Dialog mit der Kommission am Ende zu dem Urteil kommen könnten, dass die Erweiterung kein unterstützenswertes Projekt ist, wird dagegen ausgeblendet. Dadurch vermied es die Kommission, verschiedene Ansprüche an ihre Kommunikation gegeneinander abwägen zu müssen. Damit blieben zwei Fragen offen: 1. Will die Kommission mit einer politischen Botschaft die Bürger überzeugen oder ihnen möglichst neutral Informationen zur Verfügung stellen? 2. Will die Kommission Zustimmung für eine getroffene politische Entscheidung generieren oder einen ergebnisoffenen Dialog mit den Bürgern führen?

Im ersten Policy-Dokument der Informationspolitik zum Thema Erweiterung war vor allem von nationalen Multiplikatoren und Meinungsführern die Rede, die die politische Botschaft der Erweiterung den Bürgern vermitteln sollen (KOMMISSION 2000a: 3). Zwei Jahre später vollzog die Kommission dann eine Wende. Nun formulierte sie eine konkrete Botschaft und erhob den Anspruch, das ‚grand public' auch direkt mit dieser Botschaft zu erreichen (KOMMISSION 2002c).

Im Jahr 2002 bestimmte die Kommission drei Prinzipien für die Informationsarbeit zur Erweiterung. Erstens war dies die *Dezentralisierung* der Informationsarbeit: Die Vertretungen der Kommission sollten an die nationalen Verhältnisse angepasste Kommunikationsstrategien entwickeln und diese implementieren. Als zweites Prinzip

---

123 „This is an important task for all governments in Member States and candidate countries, to which the Commission is ready to contribute." (KOMMISSION 2002c: 3)

124 „The emphasis will be on providing objective information, with the Commission eschewing any messages which could be misconstrued as „propaganda" […] the Commission […] has a duty to provide information in an objective and transparent way."(KOMMISSION 2000a: 2)

versprach die Kommission *Flexibilität*: Die Informationsarbeit sollte auf Veränderungen der politischen Lage schnell reagieren können. Das dritte Prinzip lautete *Synergien*: Die Kommission wollte mit dem Europaparlament, den nationalen Regierungen und der Zivilgesellschaft so zusammenarbeiten, dass sich ihre Informationsaktivitäten gegenseitig unterstützen (KOMMISSION 2002c). Ob die Kommission diese Vorsätze einhalten konnte, wird Abschnitt 4 zeigen.

Strategieformulierung auf der Arbeitsebene der Kommission

Nachdem damit auf zentraler Ebene in Brüssel keine Strategien im engeren Sinne formuliert wurden, blieb es den Vertretungen der Kommission vorbehalten, die sehr allgemeinen Vorgaben zu konkretisieren. Alle Vertretungen haben Papiere verabschiedet mit dem Namen ‚mehrjährige Kommunikationsstrategie'. Die Dokumente sind untereinander in Form und Umfang nicht vergleichbar und auch nicht in der praktischen Bedeutung, die sie tatsächlich erlangt haben. Für die deutsche Vertretung war selbst der Verbleib des entsprechenden Papiers im Jahre 2004 unklar, dabei sollte darin doch die Strategie bis 2006 formuliert sein. In Frankreich dagegen handelte es sich um ein recht elaboriertes Papier, das aber nicht umgesetzt wurde. Um mehr über die tatsächlichen strategischen Prioritätensetzungen durch die verschiedenen Vertretungen zu erfahren, wurden entsprechende Fragen in den Experteninterviews gestellt und in Form eines standardisierten Fragebogens an alle Vertretungen der Kommission verschickt. Die Ergebnisse der Umfrage in Bezug auf Ziele und Strategien der Vertretungen sind in Tabelle 18 dargestellt.

Tabelle 18: PR für die Erweiterung – Ziele und Strategien der Vertretungen

Entspricht dem Leitbild der I-Politik...	Fragen an die Vertretungen	Zustimmung zur Antwort [%]
	Primäres Ziel der Kommunikation zum Thema Erweiterung?	
Transparenz	a) Weitergabe von Information über die Erweiterung	92
Rechtfertigung	b) Erklären der Vorteile der Erweiterung	33
	Zentrales Mittel bei der Kommunikation zum Thema Erweiterung?	
Rechtfertigung	a) Sachliche Darlegung der Argumente	92
Marketing	b) Appell an Emotionen	17

E-Mail-Umfrage unter den Vertretungen der EU-Kommission; n = 12 (von 15 Vertretungen der Kommission in den alten Mitgliedstaaten der EU; keine Antwort der Vertretungen in Luxemburg, Griechenland, Italien). Die erste Frage lautete: „Was war primäres Ziel der Kommunikation zum Thema Erweiterung? a) Weitergabe von Information b) Erklärung der Vorteile c) Ein anderes Ziel...?" Mehrfachantworten waren möglich.

Zunächst zur zentralen strategischen Frage: Was war das Ziel der Kommunikationsaktivitäten? „Explain, don't campaign", lautete die von Günter Verheugen ausgegebene Losung (Interview 32), die in der Kommission verfangen zu haben scheint. Im Span-

nungsfeld zwischen persuasivem und informativem Anspruch tendierten die meisten Vertretungen der Kommission dazu, der Information den Vorzug zu geben. Der im Rahmen dieser Studie an die Verantwortlichen der Kommissionsvertretungen in allen Mitgliedstaaten versandte Fragebogen hat auf die Frage „Was ist das primäre Ziel der Informationsarbeit der Vertretungen?" als Antwortvorschläge vorgegeben: „Informationen über die EU-Erweiterung weiterzugeben" oder „den Bürgern die Vorteile der Erweiterung erklären". Acht Vertretungen der Kommission wollten eher informieren; drei strebten beides gleichzeitig an – was den Vorgaben der zentralen Papiere entsprechen würde. Nur ein Vertreter wollte vor allem die Vorteile vermitteln. Entsprechend dem Ziel sachlicher Information fällt auch die Wahl der Strategie aus. Die große Mehrheit der Vertretungen hat nach eigenen Angaben auf sachliche Argumente und nicht primär auf Emotionen gesetzt. Auf die Frage „Welche Strategie war dominant bei der Erweiterungskampagne Ihrer Vertretung?" mit den vorgegebenen Antworten „sachliche Präsentation von Argumenten" oder „Appell an Gefühle", antworteten nur zwei Vertretungen, dass sie an Gefühle appellieren und nicht primär argumentieren wollen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den qualitativen Interviews. Typisch ist etwa die Antwort eines Kommissionsvertreters:

> „The Commission is not in the business of convincing people or winning their hearts and minds. It is not our job to sell Europe. […] We are not elected politicians, we are civil servants. So we have to provide objective information. The messages shall be sent by the member states." (Interview 26)

Die Auswertung der qualitativen Interviews ergab eine dem gerade dargestellten Fragebogen-Ergebnis vergleichbare Verteilung. Zehn Kommissionsvertreter haben sich zu dieser Frage geäußert: Sieben Kommissionsvertreter wollen informieren, drei eher überzeugen. Die herrschende Meinung ist, dass die Kommission schon durch sachliche Darstellung der Fakten ihrem Auftrag gerecht wird. So schärfte der Leiter der ‚*Enlargement Information Unit*' den versammelten Chefs nationaler Informationsstellen der Kandidatenländer bei einem internen Treffen ein: „The best strategy is the truth" (KOMMISSION 2002h: 8).

Dabei ist analytisch eine sachliche von einer emotionalen Kommunikation zu trennen, beides wiederum aber von Kommunikation, die bewusst auf Lügen zurückgreift: Propaganda (Kapitel III, 2.1 und 2.5). Das ‚P-Wort', wie es in den entsprechenden Zirkeln in Brüssel genannt wird, ist der zentrale Bezugspunkt der Kommission, von dem sich alle Befragten in Interviews und auch in den entsprechenden Policy-Dokumenten abgrenzen.

Hier soll nicht der Fehler unterlaufen, anzunehmen, dass die Kommission, nur weil sie dies sagt, auch tatsächlich keinerlei als Propaganda zu klassifizierende Kommunikationsaktivitäten unternommen hat. Es ist darüber hinaus möglich, dass das, was die Kommission selbst als sachliche Information sieht, von anderen zumindest als eindeutig persuasiver Akt bewertet würde. „C'est jamais innocent", gibt ein Gesprächspartner zu bedenken: „Wenn Verheugen in ein Land gereist ist, hat er natürlich die Erweiterung unterstützt" (Interview 33). Und der Mitarbeiter eines nationalen Informati-

onszentrums der Kommission räumt ein: „Wir sollen informieren und neutral sein, aber die Informationen, die wir weitergeben, kommen von der Kommission und der Regierung und geben insgesamt ein positives Bild des europäischen Integrationsprozesses" (Interview 22).

Insgesamt ergibt sich aber das Bild einer zumindest den geäußerten Intentionen nach am Leitbild Transparenz orientierten Politik (Kapitel III, 2.5 zur Definition der Leitbilder). Persuasion stand nicht im Vordergrund und wenn doch überzeugt werden sollte, dann mit Argumenten (Leitbild Rechtfertigung) und nicht mit emotionalen Appellen (Leitbild Marketing).

Während sich diese Orientierung bei den Beamten mit einer internalisierten Norm der Sachlichkeit und Neutralität erklären lassen mag, so gibt auch der Vertreter einer PR-Agentur ein Bekenntnis in diese Richtung ab, aber eher aus zweckrationalen Erwägungen:

> „Wenn wir dieses Thema der breiten Bevölkerung näher bringen wollen, dann geht es nicht mit klassischen Werbemaßnahmen. Die Menschen sehen die riesigen Probleme dahinter. Da ist Werbung allein zu wenig." (Interview 15)

Vor allem Regierungsvertreter kritisieren die strikte Orientierung der Kommission am Verteilen sachlicher Information, weil sie damit die Bürger nicht erreiche (Interviews 16, 37, 41): „Niemand interessiert sich für neutrale Information" (Interview 37). Motiviert aus der Angst vor dem Propaganda-Vorwurf, produziere die Kommission sehr technische und unpolitische Information. Sie betreibe bloß „Institutionenkunde" (Interview 20). Mit einer emotionalen Plakatkampagne ließen sich die Bürger besser ansprechen als mit rationalen Argumenten und Informationen, aber das lasse die Strategie aus Brüssel eben nicht zu, beklagt auch ein Kommissionsvertreter.[125]

2.2 Die Botschaft der Kommission

> „Although the communication strategy for enlargement should remain largely decentralised, so as to address the specific concerns of each country, a basic message is needed from the Union as a whole, including the institutions, Member States and regions. This is of the utmost importance to convince citizens. The clear message, which should be given by all actors responsible for the success of the process, is that enlargement is a win-win game, in which the re-unification of Europe will extend the area of peace, prosperity and security throughout the continent."
> (KOMMISSION 2002c: 6)

Eine zentrale Botschaft sei von großer Bedeutung, beschloss die Kommission 2002 – zwei Jahre nach Erscheinen des Dokuments, das sich selbst schon ‚Kommunikations-

[125] „Das Ziel, Menschen zu erreichen, da würde ich mir ganz andere Mittel vorstellen, zum Beispiel Plakatkampagnen, wo man nicht nur Informationen vermittelt, sondern auch Gefühle. Das ist aber nicht jedermanns Wunsch. Man will aufgrund der Strategie betont sachlich bleiben." (Interview 41)

strategie' nannte. Nach der anfänglichen Zurückhaltung hatte sich die Kommission damit doch zu der oben zitierten Botschaft an die Bürger durchgerungen.

Der Anspruch, eine solche Botschaft kohärent zu vermitteln, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Prinzip der Dezentralisierung, denn damit geht gerade die Anpassung an nationale Kommunikationsbedürfnisse einher. Noch eindeutiger wird das Prinzip der Übermittlung einer Botschaft aber dadurch infrage gestellt, dass die Kommission die Bürger zunächst gar nicht selbst, sondern primär indirekt über Multiplikatoren erreichen wollte. Multiplikatoren (Journalisten, Lehrer, Politiker usw.) haben aber eigene Interessen und Meinungen, die sie kundtun werden und auch sollen, nimmt die Kommission das eigene Gebot eines offenen Dialogs ernst. Die in den Interviews befragten Kommunikationsfachleute der Kommission beschreiben das Thema auch als zu abstrakt, komplex und daher ungeeignet für eine einfache Top-Down vermittelte Botschaft (Interviews 12, 17). Damit steht erstens das Prinzip der kommissionsinternen Dezentralisierung, zweitens das Prinzip der Multiplikatoren, drittens aber auch das Thema selbst einer einfachen, kontinuierlich wiederholten Botschaft entgegen.

Auf der Suche nach der zentralen Argumentation der Kommission bietet sich die Rubrik ‚Argumente' auf der Website der Generaldirektion Erweiterung an.[126] Sie diente auch den Vertretungen der Kommission als Orientierung und wurde regelmäßig aktualisiert. Die zentrale Aussage aus dem Strategiepapier findet sich auch auf der Website wieder: Die Beitritte erweiterten den Raum des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands in Europa. Das sei zum Vorteil sowohl der Alt- wie der Neumitglieder der EU. Dieses Postulat einer Win-win-Situation wird unter der Rubrik ‚Basic Arguments' der Erweiterungswebsite differenziert in vier Vorteile, die von der Erweiterung zu erwarten seien: ein Gewinn an Sicherheit, höheres Wirtschaftswachstum, größere kulturelle Vielfalt und eine größere weltpolitische Bedeutung der EU.

Im Hinblick auf die normativ formulierten Kriterien einer demokratischen Informationspolitik (Kapitel III, 3.1) müsste die Kommission über die bloße Aufzählung von Vorteilen hinausgehen und diese auch mit Rekurs auf Gegenargumente begründen. Sie müsste ferner differenziert argumentieren, in dem sie auch darstellt, unter welchen Bedingungen sich diese Vorteile realisieren lassen. Die Vorteile werden zum Beispiel wie folgt begründet: Der Gewinn an Sicherheit für alle wird zurückgeführt auf eine Stabilisierung des politischen Systems der Beitrittsländer und ihrer Mitarbeit bei der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung, zum Beispiel bei der Eindämmung von Drogenschmuggel und illegaler Einwanderung (siehe Tabelle 19 für eine Übersicht über alle vermuteten Vorteile der Erweiterung und ihre Begründung). Die positiven Folgen seien teilweise schon eingetreten, würden aber nur dann voll zur Geltung kommen, wenn die Bewerberländer die Beitrittskriterien voll erfüllen und die Mitgliedstaaten die notwendigen institutionellen Reformen der EU absegnen und die

[126] URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy /index_en.htm, Stand 1.12.2006.

nötigen Haushaltsmittel bereitstellen. Dieses ‚wenn' klingt ein wenig wie eine Absicherung der Kommission für den Fall, dass sich die genannten Vorteile tatsächlich nicht im erwarteten Maß realisieren lassen. Es lässt sich aber auch als Kennzeichen einer *differenzierten Argumentation* interpretieren. Auch erläutert die Kommission, dass sie die EU auf dem besten Wege zur Erfüllung der Bedingungen einer erfolgreichen Erweiterung sieht: die institutionellen Reformen seien mit dem Vertrag von Nizza eingeleitet, die Haushaltsplanung beschlossen, die Beitrittskriterien schon größtenteils erfüllt. Als zweiter Teil der Botschaft der Kommission, versucht sie, zwei verbreitete Befürchtungen der Bevölkerung zu zerstreuen: Die Sorge um die Kosten der Erweiterung und die Furcht vor Einwandererströmen. Als Begründung wird angegeben: Die finanzielle zusätzliche Belastung des EU-Budgets (weniger als 10 Prozent) sei gering. Die Kosten einer ‚Nicht-Erweiterung' seien dagegen enorm: wirtschaftlicher und politischer Reformstillstand in den Bewerberländern, Nachteile auch für die EU-Staaten mangels Zusammenarbeit bei der Bekämpfung internationaler Kriminalität und der illegalen Einwanderung.[127]

Es handelt sich hier also tatsächlich um eine differenzierte Argumentation mit *Begründungen*, *Verweis auf Fakten* und *Einbeziehung von Gegenargumenten* und nicht um einen reinen Werbetext. Das Fazit der Kommission auf der Website ist wie zu erwarten optimistisch – aber eben nicht ohne Einschränkung: „Enlargement, if well conducted, will bring major benefits both to the existing Union and to the acceding countries" (KOMMISSION 2004d). Somit scheint die Kommission zumindest in diesem zentralen Text wesentlichen Anforderungen zu genügen, die sich aus einer *demokratietheoretisch akzeptablen Rechtfertigung von Politik* herleiten lassen (Kapitel III, 3.1).

Im Hinblick auf die Kohärenz der Strategie bleibt festzustellen: Eine deutliche Abweichung von der Vorgabe der zentralen Aussage im Strategiepapier sticht ins Auge. Von der ‚Wiedervereinigung Europas' ist keine Rede mehr, sondern von der Erweiterung der EU. Statt Pathos und einer Betonung gemeinsamer Werte, Geschichte, Identität, die hier zu erwarten wären, und sich aus dem Frame ‚Wiedervereinigung' herleiten würden, werden die materiellen Vorteile der Erweiterung beschrieben und Ängste vor Zuwanderung und enormen Kosten relativiert: Der historisierende Slogan einer ‚Wiedervereinigung Europas' scheint also in den Hintergrund zu treten vor der Argumentation, wie sie Tabelle 19 festhält. Eine Überzeugungsstrategie um den historischen Topos der Wiedervereinigung herum würde völlig anders aussehen, würde wohl weniger rational mit Vorteilen argumentieren, sondern an eine gemeinsame Identität und Solidarität appellieren.

---

[127] Diese Behauptungen werden mit Zahlen aus den Prognosen verschiedener Studien belegt, die hier im Einzelnen nicht wiedergegeben werden sollen. Siehe aber KOMMISSION 2004d. Zu beachten ist auch, dass die im Internet angebotenen „basic arguments" einige Male aktualisiert und erweitert wurden, ich berufe mich hier auf den Stand 2004. Trotz der Veränderungen im Detail ist aber die Grundargumentation über die Jahre die gleiche geblieben.

Tabelle 19: Die Argumentation der Kommission

Vorteile der Erweiterung	Argumente	Bezugspunkt: Furcht vor…
Gewinn von Sicherheit	Stabilisierung Beitrittsländer	Import von Instabilität
	Grenzüberschreitende Verbrechens-Bekämpfung	Import von Kriminalität
Wirtschafts-wachstum	Vorteile eines größeren Marktes	Verlagerung von Arbeitsplätzen
Kulturelle Vielfalt	Kandidaten bringen eigene Kultur ein	Überfremdung
Weltpolitische Bedeutung	EU vertritt mehr Länder	Schwächung der EU
Relativ geringe Kosten	Kosten der Nichterweiterung höher	Kosten der Erweiterung
Geringe Immig-ration	Voraussagen von Studien beruhigen; Über-gangsfristen	Einwandererströmen
Zentrale Aussage: Beitritte erweitern Raum des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands in Europa; dabei gewinnen Neu- und Altmitglieder der EU		

Darstellung der ‚basic arguments', die sich auf der Website der GD Erweiterung befanden. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/index_en.htm, Stand 1.12.2006.

Damit bleibt die Frage, ob diese Argumentation auch tatsächlich bei den Bürgern angekommen ist. Standen der Kommission überhaupt die Strukturen und Ressourcen zur Verfügung, um die Bürger zu erreichen?

2.3 Strukturen und Ressourcen

Die *Generaldirektion Erweiterung* hat die Federführung für die Kommunikation des Themas Erweiterung übernommen. Dies entspricht dem Grundsatz der Kommission, wonach die einzelnen Generaldirektionen für die ‚*sektorale Kommunikation*' verantwortlich sind, während die *Generaldirektion Presse* die allgemeinen Kommunikationsinstrumente wie *Europe Direct*, die Web Site *EUROPA* und die Vertretungen in den Mitgliedstaaten verwaltet. Inzwischen beansprucht die neue *GD Kommunikation* stärker die Rolle einer Koordinationsstelle als bloß die eines Zulieferers von Diensten für die anderen Generaldirektionen. Beim Thema Erweiterung war die Arbeitsteilung bis 2006 aber noch wie folgt. Die Verantwortung für die Kampagne lag in der *GD Erweiterung* in einer dafür eingerichteten Abteilung, der ‚*Enlargement Information Unit*'. Von dort aus wurde die Kampagne koordiniert und in einheitliche Bahnen gelenkt. Da die Strategie zur Erweiterung nun aber dezentral umgesetzt werden sollte, waren die Vertretungen der Kommission (in den Mitgliedstaaten) und deren Delegationen (in den Beitrittsländern) diejenigen, die konkrete Aktivitäten organisieren mussten. Die Ver-

tretungen waren nun aber der *GD Presse* und die Delegationen der *GD Auswärtige Beziehungen* unterstellt.

Die Struktur der Zusammenarbeit innerhalb der Kommission war also komplex. In Abstimmung mit dem Kabinett von Günter Verheugen und der Leitung der *Generaldirektion Erweiterung* hat die ‚*Enlargement Information Unit*' allgemeine Vorgaben ausgearbeitet. Der Referatsleiter der Unit wurde in die Beratungen auf der Leitungsebene der Generaldirektion einbezogen, wenn es um Kommunikationsaspekte und die öffentliche Meinung ging. In der Praxis hatte das Referat eine hohe Autonomie, konnte seine Arbeitspläne vorschlagen, die von oben dann in der Regel genehmigt wurden (Interviews 32, 39). Nach denen haben dann die Vertretungen eigenständig ihre länderspezifischen Kommunikationspläne ausgearbeitet. Diese mussten sowohl über die Schreibtische der *GD Erweiterung* als auch der *GD Presse* in Brüssel gehen. Budgetfragen waren zusätzlich noch mit der *GD Budget* abzustimmen. Wenn alle diese Fragen geklärt waren, lag es wieder bei den Vertretungen, konkrete Maßnahmen umzusetzen und die Gelder entlang der Budgetrichtlinien auszugeben, unter den kontrollierenden Augen der Brüsseler Generaldirektionen. Neben der formalen Korrektheit der Ausgaben mussten die Vertretungen auch den inhaltlichen Ansprüchen der Generaldirektionen Presse und Erweiterung genügen.

Die ‚*Enlargement Information Unit*' in der *GD Erweiterung* sah ihre Aufgabe vor allem in der Koordination der verschiedenen Stellen, der zentralen Sammlung von Information, dem Input für Publikationen (KOMMISSION 2000a). Daneben hat die *‚Enlargement Information Unit'* auch einige Projekte und Aktivitäten von Anfang an selbst direkt gemanagt, vor allem die Koordination der Feiern zum Tag des Beitritts am 1. Mai 2004 (‚*E-Day*'), die Ausschreibung von Geldern für Medien und Zivilgesellschaft für Informationsmaßnahmen und die Verwaltung eines Seminarprogramms für Journalisten zum Thema Erweiterung.

Das Budget zur Erweiterungskommunikation war damit von der *GD Erweiterung* größtenteils an die Vertretungen der *GD Presse* ‚subdelegiert' worden. Die Vertretungen waren dafür personell nicht gerüstet, was zum Streit um mehr Personal führte und darin gipfelte, dass sie sich unter der Führung der *GD Presse* weigerten, weiterhin die Budgets der *GD Erweiterung* zu verwalten. Im Erweiterungsjahr 2004 wurde somit die ‚Subdelegation' beendet und das gesamte Geld musste von der *GD Erweiterung* in Brüssel ausgegeben werden (Abschnitt 4.2).[128]

Das für die Erweiterungsinformation vorgesehene Budget speiste sich aus verschiedenen Budgetlinien. Die maßgebliche ist die *PRINCE*-Linie (Kapitel V, 4.5). Aber auch aus den Programmen zur Vorbereitung auf den Beitritt (*PHARE, ISPA, SAPARD*) sind vor allem für Maßnahmen in den Beitrittsländern Gelder für die In-

[128] Zusätzlich haben eine ganze Reihe von anderen Generaldirektionen unabhängige Informationsprojekte zur Erweiterung (zum Beispiel Broschüren und Webseiten) entwickelt zu ihren speziellen Themen, zum Beispiel „die Landwirtschaft und die Erweiterung", „der Euro und die Erweiterung". Diese Aktivitäten konnten aber nicht weiter untersucht werden.

formation über die Erweiterung geflossen. Tabelle 20 gibt einen Überblick, wie sich die Mittel auf die Zentrale in Brüssel, die Vertretungen in den Mitgliedstaaten und die Bewerberländer verteilt haben.

Für die Vertretung in Deutschland beispielsweise standen in der Hochzeit der Kampagne anderthalb Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung und für Frankreich knapp eine Million Euro (KOMMISSION 2005a). Dies setzt einer Informationskampagne natürliche Grenzen, was die Art und Menge der einsetzbaren Informationsinstrumente angeht: Bezahlte Werbespots im Privatfernsehen scheiden damit als dominantes Instrument beispielsweise schon im Voraus aus.

Tabelle 20: PRINCE-Budget für die PR zur Erweiterung (2000 – 2006)

Budgetverteilung	Mio. Euro
Zentrale	30
Mitgliedstaaten	58
Kandidaten	59
Summe	147

Budgetplan der Kommission (KOMMISSION 2002d).

Das exklusiv für die Erweiterungskommunikation zuständige Personal beschränkte sich auf die ‚*Enlargement Information Unit*', die in der Hochphase 2003 und 2004 etwa 20 Mitarbeiter hatte. Daneben waren vor allem die Mitarbeiter der Vertretungen an der Informationskampagne beteiligt, bei denen der Großteil der praktischen Arbeit anfiel. Sie waren aber nicht exklusiv für die Vermittlung des Themas Erweiterung zuständig. Für die Durchführung von Informationsmaßnahmen wurde den Vertretungen noch jeweils ein sogenannter ‚*PRINCE*-Korrespondent' zugebilligt, in der Regel eine externe Kraft mit journalistischem oder PR-Hintergrund, die bei der Durchführung aller *PRINCE*-Kampagnen helfen sollte. Darüber hinaus stand Kommissar Verheugen wie allen anderen Kommissare ein Pressesprecher zur Verfügung, um die zentrale Pressearbeit zum Thema zu übernehmen. Vom Pressesprecher Verheugens und den ‚*PRINCE*-Korrespondenten' abgesehen, hatte die Mehrheit des Personals, das die PR zum Thema Erweiterung plante und teilweise auch umsetzte, überwiegend keinerlei PR- oder journalistischer Expertise, wie sich aus den geführten Interviews ergibt.[129] Die mit der Erweiterungsinformation befassten Beamten haben vorher unter Umständen in völlig anderen administrativen Bereichen gearbeitet und beschäftigten sich einige Jahre mit der Erweiterungsinformation, um dann wieder in einen anderen Bereich versetzt zu werden: Damit haben nur wenige eine solche Kampagne von Anfang bis Ende begleitet. Dies ist natürlich keine günstige Voraussetzung für professionelle Kommunikationsarbeit.

[129] In den Interviews wurde einführend jeweils nach dem bisherigen beruflichen Werdegang gefragt.

2.4 Zwischenfazit

Eine professionelle PR-Strategie lag der Erweiterungskampagne der EU-Kommission nicht zugrunde. Vielmehr haben die beiden zentralen Strategie-Papiere potenziell widersprüchliche Ziele formuliert. Das grundlegende Ziel, Zustimmung für die Erweiterung zu generieren kann mit den Ansprüchen in Konflikt geraten, sachliche Informationen zu vermitteln und einen Dialog mit den Bürgern zu führen. Eindeutig legte sich die Kommission nur auf die Verurteilung von Propaganda fest. Auch in der Ablehnung einer Werbekampagne für die Erweiterung waren sich fast alle Befragten einig. Vor allem auf Arbeitsebene der Kommission in Brüssel und in den Vertretungen hat sich ein Konsens gebildet, der es als Aufgabe der Kommission sieht, sachlich zu informieren und Argumente zu präsentieren statt emotionaler Appelle. Die Informationspolitik der Kommission erscheint hin- und hergerissen zwischen den Leitbildern Transparenz, Dialog und Rechtfertigung, während sie sich von den Leitbildern Marketing und Propaganda abgrenzt. Dies ist allerdings bisher nur das Ergebnis der Analyse der Verlautbarungen und Selbstauskünfte der Kommission, aber noch kein abschließendes Urteil über ihr Handeln.

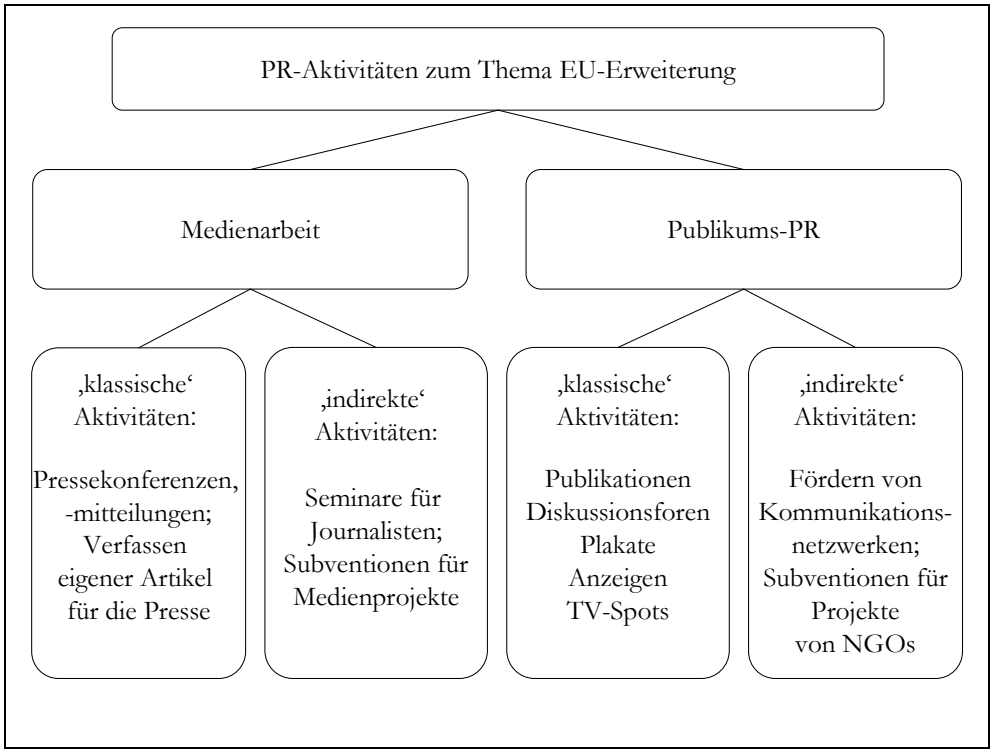
Der Blick auf die Ressourcen und Strukturen der Kommunikation zur Erweiterung ernüchtert: Ein moderates Budget und Personal, unter dem sich nur wenige Kommunikationsfachleute befinden, reduzieren die potenzielle Reichweite und Professionalität von Kommunikation. Darüber hinaus ist die Handlungsfähigkeit der ‚*Enlargement Information Unit*', die den Prozess steuern soll, dadurch begrenzt, dass die Erweiterungskommunikation von einer reibungslosen Kooperation verschiedener Generaldirektionen in Brüssel und mit den Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten abhängig war. Insgesamt sind die Möglichkeiten einer großen Informationskampagne also begrenzt: personell, budgetär und strukturell. Sie schließen aber auch das Gelingen einer solchen Kampagne nicht von vorneherein aus, wenn die Mittel optimal eingesetzt werden.

3 Die PR-Aktivitäten: Wie die Erweiterung zu den Bürgern kam

In Form welcher PR-Aktivitäten kam die EU-Erweiterung denn nun zu den Bürgern? Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst ein Analyseraster zur Systematisierung der vielfältigen Aktivitäten entwickelt. Grundlegend ist die Medienarbeit von der Publikums-PR zu unterscheiden (Kapitel III, 2.1). *Medienarbeit* will auf den redaktionellen Inhalt der Medien Einfluss nehmen. *Publikums-PR* wendet sich direkt an die Bürger und umgeht den filternden Einfluss des Journalismus. Medien- und Publikums-PR sind in der Kommission größtenteils auch unterschiedlichen Personen und Stellen innerhalb der Bürokratie zugeordnet. Darüber hinaus schlägt diese Studie eine Unterscheidung in *klassische Mittel von PR* und eine neue Form von *indirekter PR* vor, die im Rahmen der PR zur Erweiterung eine erhebliche Bedeutung erlangt hat.

Als klassisch kann in der *Medienarbeit* gelten: Pressekonferenzen und -mitteilungen, Interviews und auch das Verfassen eigener Artikel und Beiträge, also Maßnahmen, die ‚top down' die Botschaften und Informationen der Kommission direkt im redaktionellen Angebot der Medien platzieren wollen. Indirekte Medienarbeit umfasst dagegen zum Beispiel Seminare für Journalisten, Veranstaltungen mit Medienpartnern und die Ausschreibung von Geld für unabhängige Medienprojekte zur Erweiterung. Hier wird die Kommission zum Katalysator von Berichterstattung, wobei sie keine Inhalte vorgibt, sondern die Produktion von Inhalten zu bestimmten Themen fördert. Diese Form indirekter Medienarbeit hat sich zumindest in der Kommission erst in jüngster Zeit so durchgesetzt.

Abbildung 7: Systematisierung von PR-Aktivitäten



Analog sind in der *Publikums-PR* klassische Formen zu beobachten: Bei der EU sind dies Broschüren und Vorträge von Vertretern der EU-Institutionen vor Publikum. Zu den klassischen Mitteln von PR, die wiederum die Inhalte von oben bestimmen, würden auch Plakatwerbung, Anzeigen oder Fernsehspots gehören. Zu den indirekten neuen Formen zählt die Bildung von Netzwerken: Die Kommission organisiert ein Netzwerk von Sprechern, die dann autonom und aus eigenem ideellen oder beruflichen Interesse am Thema mit der Bevölkerung in Kontakt treten. Neben diese Art

von Netzwerk tritt wiederum die Motivation zur Zusammenarbeit durch materielle Anreize: Geld, das für Informationsprojekte der Zivilgesellschaft zur Verfügung gestellt wird. Auch hier ist die Kommunikatorrolle der Kommission nur indirekt. Nur das Thema und einige formale Kriterien werden vorgegeben, nicht aber die kommunizierten Botschaften.

Zu jedem Typus von PR-Aktivität werden nun konkrete Beispiele aus der Erweiterungskampagne gegeben und genauer analysiert. Die Beispiele sind den hier zugrunde liegenden Länderfallstudien Deutschland und Frankreich entnommen. Aus den verfügbaren Dokumenten und Interviews über die Aktivitäten in anderen Mitgliedstaaten, sowie den Ergebnissen der E-Mail-Befragung aller Vertretungen der Kommission speisen sich die Verweise auf andere EU-Länder.

3.1 Klassische Medienarbeit

Sowohl auf zentraler Ebene beim *Sprecherdienst* in Brüssel als auch auf dezentraler Ebene bei den Sprechern der Vertretungen der Kommission fand klassische Medienarbeit zum Thema Erweiterung statt. Im Folgenden wird ein Überblick über die Abläufe, Aktivitäten und Probleme klassischer Medienarbeit der Kommission gegeben. Als Fallbeispiel werden die in Deutschland und Frankreich veröffentlichten Interviews von Günter Verheugen genauer analysiert, weil dies eine der wenigen Aktivitäten ist, bei denen die Kommission tatsächlich versucht, auch eine politische Botschaft zu vermitteln.

Die ‚Mehrebenen-Medienarbeit' der Kommission zum Thema Erweiterung lief an einem typischen Arbeitstag wie folgt ab (zusammengefasst aus den Interviews 18, 21, 29, 33):

> Morgens um acht Uhr geht die 1. Mail von Brüssel in die Vertretungen in den Hauptstädten. Sie enthält einen knapp zehnseitigen Pressespiegel mit einem Überblick über die Berichterstattung der wichtigsten Zeitungen und Nachrichtenagenturen Europas. Um viertel nach neun trifft sich das Kabinett Verheugen, um die wichtigsten aktuellen Fragen zur Erweiterung zu diskutieren, wobei der ‚Porte-parole', der Sprecher Verheugens, mit am Tisch sitzt. Nach der Sitzung liegt in Brüssel schon der Bericht aller Vertretungen der Kommission vor: Was sind die Themen der Medien in den Mitgliedstaaten? Um zehn Uhr setzen sich die Sprecher aller Ressorts in Brüssel zusammen, um die großen Linien für die tägliche Pressekonferenz (‚Rendez-vous de Midi') zurechtzulegen. Per Videokonferenz schalten sich die Sprecher der Vertretungen in den Mitgliedstaaten ein. Dann geht die Pressearbeit in Brüssel und in den verschiedenen Hauptstädten ihre eigenen Wege. In Brüssel bereiten sich die Sprecher nun auf ihren täglichen Auftritt vor der Presse vor: Etwa 50 bis 100 Journalisten kommen zur täglichen 12-Uhr-Pressekonferenz. Im Laufe des Tages werden dann zwischen fünf und zehn Pressemitteilungen in Brüssel produziert, die von den nationalen Stellen teilweise übersetzt und für die eigenen Newsletter und ihre Webseiten adaptiert werden. Die Sprecher in Brüssel und in den Vertretungen beantworten Journalistenfragen, bahnen Interviews mit den in ganz Europa herumreisenden Kommissaren an, vermitteln den örtlichen Journalisten den richtigen Ansprechpartner in Brüssel. Die Kommissare versuchen, eigene Artikel als Meinungsbeiträge in der Presse zu platzieren, eine Arbeit, die dann von den nationalen Vertretungen übernommen wird. Zusätzlich lassen die Vertretungen noch eigene Publi-

> kationen für Medien und sonstiges Fachpublikum erstellen (z.B. „7-Jours-en-Europe" in Frankreich, „EU-Nachrichten" in Deutschland).

Neben diesen Routine-Tätigkeiten gibt es vielerlei medienbezogene Aktivitäten, von denen beispielhaft nur zwei erwähnt seien. Die schwedische Vertretung hat ‚Success stories of enlargement' selbst recherchiert und den Medien als Themenideen zur Verfügung gestellt: „Very cost-effective, achieved lots of coverage", so die Selbsteinschätzung (KOMMISSION 2004f, Annex: 6). Die französische Regierung hat eine komplette Artikelserie zum Thema Erweiterung produziert, die inhaltlich unverändert und als redaktioneller Beitrag ohne Angabe der Quelle von der Gratiszeitung *Metro* an Hunderttausende Leser weiterverteilt wurde. Im Rahmen der Partnerschaft mit der Regierung hat sich die Vertretung der Kommission an Beiträgen in *Metro* beteiligt (KOMMISSION 2004f, Annex: 2). Dies ist nun allerdings ein Beispiel effektiver aber aus normativer Perspektive nicht akzeptabler PR, da die Artikel dem Leser wie redaktionelle Beiträge erscheinen mussten, was sie aber nicht waren.

Die Pressearbeit zum Thema Erweiterung verlief insgesamt weitgehend entlang den Routine-Bahnen der Pressearbeit der Kommission. Außer Jean-Christophe Filori, dem Sprecher von Günther Verheugen, gab es keinen, der fast ausschließlich Pressearbeit zum Thema Erweiterung betrieben hat. Für die Sprecher der Vertretungen der Kommission war die Erweiterung eines der großen Themen, die je nach Tagesaktualität mehr oder weniger im Zentrum standen. In der Summe avancierte die Erweiterung in den Jahren 2001 bis 2004 auch in den Vertretungen zum wichtigsten Thema der Medienarbeit (Interview 18). Für die Sprecher in Brüssel war das Thema eine besondere Herausforderung, da die Erweiterung durch einen nicht-öffentlichen Verhandlungsprozess vorbereitet wurde:

> „Die Kommission hat sich strikt an die Regel der Vertraulichkeit gehalten. Andererseits waren so viele Akteure an den Verhandlungen beteiligt, dass die Journalisten immer etwas erfahren. Dadurch war ich viel zu oft in der Defensive und konnte nur auf Informationen reagieren. [...] Dann spielt man aber nur noch die zweite Geige. Derjenige, der die Informationen herausgibt, setzt den Ton" (Interview 33).

Ein Sprecher der Kommission in Brüssel weist dementsprechend darauf hin, dass ihm allenfalls Dementis von Falschinformationen erlaubt waren. Nicht einmal die Verhandlungsposition der Kommission selbst durfte er in der Anfangszeit mitteilen. Das habe die *GD Erweiterung* so entschieden auch aus der Angst heraus, die Regierungen der Mitgliedstaaten könnten der Kommission vorwerfen, zu viel geredet zu haben. Das habe der Kommission in den Verhandlungen selbst aber Vertrauen eingebracht (Interview 33). So hat diese bewusst zurückgenommene Pressearbeit die Position der Kommission in den Verhandlungen offensichtlich gestärkt, gleichzeitig aber auch die Stimme der EU in der öffentlichen Debatte geschwächt. Denn die Vertreter der Regierungen haben selektiv Interna aus den Verhandlungen herausgegeben, um die Medienberichterstattung für sich zu instrumentalisieren. Einzelne Beitrittsländer haben zu Hause populistisch den Nationalismus gegen Brüssel angeheizt und am Verhandlungs-

tisch doch weitgehend nachgegeben. Damit haben die Regierungen der EU-Neulinge im Rahmen des Beitrittsprozesses auch die Doppelzüngigkeit erlernt, mit der die Regierungen der Altmitglieder schon seit Jahrzehnten die EU einerseits öffentlich kritisieren und andererseits politisch unterstützen (Kapitel II, 1.2). Die Pressearbeit der Kommission hätte dem nur entgegenwirken können, indem sie selbst ‚Leaks' organisiert, also unter der Hand Informationen an die Presse gegeben hätte. Alternativ hätte die Kommission natürlich auch offensiv die Verhandlungspositionen aller Parteien offenlegen können, was dem Leitbild Transparenz entsprochen hätte und die Möglichkeiten zur Doppelzüngigkeit nationaler Regierungen reduziert hätte. Als größtes Problem beschreiben Beamte der Kommission aber, dass in den Mitgliedstaaten keine wirkliche Debatte über die Erweiterung stattgefunden habe:

> „Das Projekt Erweiterung ist nur in diesem kleinen Brüsseler Kreis geblieben. Das ist nur ein Mikrokosmos. Auch die Korrespondenten hier in Brüssel haben in den Redaktionen zu Hause nicht viel zu sagen." (Interview 33)

Der Kommission fehle aber die Möglichkeit, die Redaktionen in den Mitgliedstaaten direkt anzusprechen, da die Pressesprecher der Vertretungen auch noch mit viel Verwaltungsarbeit beschäftigt seien (Interview 33). Diesen Eindruck bestätigt eine Vertreterin der Kommission auf nationaler Ebene:

> „Was erwarten Sie, wenn ich hier praktisch allein arbeite. Die Pressesprecher in den Vertretungen sind nie speziell auf das Thema Erweiterung vorbereitet worden. Da ist es schwer, darüber zu informieren, wenn man selbst die Beitrittsländer nicht gut kennt. Ich muss mich um alle EU-Politikfelder kümmern. Leider fehlt es an Personal für eine professionelle Pressearbeit." (Interview 21)

Verschiedene Sprecher der Vertretungen der Kommission bewerten den Erfolg ihrer Arbeit unterschiedlich. Ein Pressesprecher sagt, dass seine Initiativen in fast 90 Prozent aller Fälle auch zu einer Berichterstattung führten: „Ich kenne aber auch viele Redakteure bis in die Chefredaktionen persönlich und versuche auch nur realisierbare Projekte anzugehen" (Interview 18). Von einer strategischen Pressearbeit könne aber trotzdem keine Rede sein, betont eine Kollegin:

> „Das Problem ist das Fehlen einer Strategie aus Brüssel und das Fehlen der Mittel in den Mitgliedstaaten, um eine europäische Pädagogik in den Medien zu entwickeln. Dazu müssten wir mehr Leute sein, um eine echte nationale oder sogar regionale Strategie zu entwickeln und umzusetzen." (Interview 21)

Diese Unterschiede zwischen den Angaben verschiedener Pressesprecher lassen sich teilweise zwar damit erklären, dass manche Menschen ihre Arbeit gerne als Erfolg verkaufen und andere eine stärker selbst-kritische Haltung zeigen. Reale Unterschiede im Erfolg einzelner Sprecher lassen sich aber auch einer höheren PR-Kompetenz und dem in die Arbeit eingebrachten persönlichen Netzwerk (Kontakte zu Journalisten) zuschreiben. Die Sprecher, die solches aus früherer Berufserfahrung in der PR oder

im Journalismus einbringen können sind aber eher die Ausnahme in der Kommission. Sprecher ohne journalistische oder PR-Erfahrung werden in der Einarbeitungszeit größere Herausforderungen bewältigen müssen. Darüberhinaus gibt es strukturelle Probleme, die die Effektivität der Medienarbeit der Kommission schmälern und alle Vertretungen betreffen.

Oben genannt wurde schon der *Mangel an zentraler Anleitung und Strategie*. Es fällt auf, dass es keine Strategiepapiere oder Evaluierungen der Kommission zur Arbeit mit den Medien gibt. Das zweite im Zitat oben ebenfalls angesprochene Problem ist der offensichtliche *Mangel an Personal*. Im Jahr der Erweiterung hatte der Sprecher von Verheugen nur eine Sekretärin und eine halbe Assistentin zur Unterstützung für die Pressearbeit in Brüssel. Auch die Vertretungen der Kommission klagen über fehlendes Personal für die Medienarbeit (Interview 21). Eine hochrangige Beamtin in Brüssel räumt ein, dass für einen echten Schwerpunkt auf Medienarbeit das Personal größtenteils hätte ausgetauscht werden müssen: „Perhaps less people but more qualified people" (Interview 26). Zumindest in den beiden en Detail untersuchten Fällen Deutschland und Frankreich, wären aber nicht nur besser qualifizierte, sondern auch mehr Mitarbeiter nötig: Der deutsche Pressesprecher beispielsweise war vorher Pressesprecher der Grünen und ist damit durchaus hoch qualifiziert und in den rauen Gewässern der deutschen Parteipolitik geschult. Aber über die Betreuung der Hauptstadtpresse in Berlin konnte seine Arbeit kaum hinausgehen (Interview 18). So erklärt die Vertretung seit Jahren in jedem ihrer jährlichen Berichte an Brüssel, dass die Arbeit mit den regionalen Medien mangels Personal leider auf der Strecke bleiben musste (KOMMISSION 2001i; KOMMISSION 2002i). Dies ist fatal, da gerade die in Deutschland wichtigen Regionalzeitungen keine exklusiv für die jeweilige Zeitung arbeitenden Korrespondenten in Brüssel haben und auch kaum auf EU-Politik spezialisierte Redakteure. Ebenso erklären die Vertretungen der Kommission durchweg, dass gerade mit den regionalen Medien ihre Arbeit, wenn sie denn stattfand, besonders erfolgreich war (KOMMISSION 2004f: 42). Dieser *Befund einer strukturell geschwächten Medienarbeit* der Vertretungen ist interessant auch vor dem Hintergrund, dass Medienarbeit in der Frühzeit der Prodi-Kommission zur Hauptaufgabe der Vertretungen erklärt wurde (Kapitel V, 3.1). Offensichtlich hatte das aber keine Konsequenzen in Form von einer Stärkung der Humanressourcen.

Im Fokus: Die Interviews des Günter Verheugen

Die Medienarbeit zum Thema Erweiterung wurde von einem der prominenteren und eloquenteren der EU-Kommissare vorangetrieben: Günter Verheugen. Als ehemaliger Journalist und erfahrener Politiker ist Verheugen im Vergleich zu anderen Kommissaren vermutlich aber eine Ausnahme-Erscheinung im professionellen Umgang mit den Medien. Hier werden nun die PR-Aktivitäten von Verheugen analysiert, im Besonderen seine Interviews. Am Beispiel Deutschlands und Frankreichs wird untersucht, wie viel Resonanz die Pressearbeit von Verheugen hatte und wie er die Botschaft von der Erweiterung in Interviews kommuniziert hat.

Das selbst gesteckte Ziel war, dass Günter Verheugen jedes Jahr alle Mitgliedstaaten bereist und dort so viele Redaktionen wie möglich besucht und entsprechend auch Berichterstattung auslöst. Dabei hat Verheugen nicht nur die Qualitätspresse frequentiert, sondern zumindest in Deutschland auch die Redaktion der *BILD*-Zeitung besucht. Möglicherweise hat sich das ausgezahlt. Denn am 30. April 2004 machte die *BILD*-Zeitung nicht etwa mit einer Horrorgeschichte auf, wie den deutschen Arbeitnehmern nun von der polnischen Konkurrenz die Arbeit weggenommen würde oder Ähnliches. Stattdessen stand da als Titelschlagzeile: „10 neue EU-Mitglieder. Freut Euch! Europa wird größer!"

Dabei tritt die Rolle des Öffentlichkeitsarbeiters Verheugen zumindest bei den Reisen sogar vor die Rolle des politischen Beamten. Um nur einen Ausschnitt aus dem Terminkalender des Erweiterungskommissars bei seinem fünftägigen Deutschlandbesuch Ende Januar 2004 zu geben:

> Zu den Terminen zum Zwecke der Medienarbeit gehörte ein Besuch in der Redaktion der Bildzeitung, aber auch ein Treffen mit den Korrespondenten von Schweizer Medien in Berlin, ein Gespräch mit deutschen Chefredakteuren, ein Vortrag im Berliner Presseclub, Interviews mit der *Süddeutschen Zeitung* und der *Stuttgarter Zeitung*, außerdem Maßnahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit wie die Frage und Antwortstunde in einer Münchner Schule und eine Ansprache vor den 700 Gästen des Neujahrsempfangs des Erzbischofs von Bamberg. Bei einem anderen Deutschlandbesuch trat Verheugen im ‚*Janosch Tigerentenclub*' auf und diskutierte vor laufenden Kameras mit Kindern über die EU-Erweiterung (KOMMISSION 2002-2004).

Eine Analyse der in der deutschen und französischen Presse gedruckten Interviews über die Datenbank *Factiva* bestätigt den Eindruck einer recht großen Resonanz der Pressearbeit in Deutschland. Die Ergebnisse aus Frankreich zeigen aber, dass auch ein Kommissar wie Verheugen in seinem Heimatland eine Chance auf gute Medienpräsenz hat.[130]

Für „Günter Verheugen+Erweiterung+EU" finden sich in Deutschland von 2000 bis 2005 vier Mal so viele Treffer wie in Frankreich. Über den gesamten Zeitraum konnten 33 Interviews mit Verheugen in der deutschen Presse gefunden werden, in Frankreich nur zwei. Zwar würde bei einer Vollerhebung vor allem wohl in Frankreich die Zahl etwas höher liegen, aber Interviewpartner in Frankreich bestätigen den Eindruck, dass Verheugen als Erweiterungskommissar in der französischen Presse über die Jahre in kaum mehr als einer Handvoll Interviews zu Wort kam (Interview 21).

---

130 Das Sample umfasste für Frankreich und für Deutschland jeweils knapp 20 General Interest Titel: Tageszeitungen, Wochenzeitungen, darunter alle großen nationalen Tageszeitungen und eine kleinere Auswahl Regionalzeitungen. Für Frankreich standen insgesamt weniger Quellen zur Verfügung. Damit ist eine gewisse Verzerrung zugunsten höherer Trefferzahlen in Deutschland wahrscheinlich. Sie kann aber die hier festgestellte massive Differenz zwischen Deutschland und Frankreich nicht plausibel erklären, wie auch Tabelle 22 zeigt.

Tabelle 21: Die Resonanz der Medienarbeit Günter Verheugens

	Erwähnung	Interviews im Sample	Zahl der von Factiva ausgewerteten Quellen
Frankreich	218	2	126
Deutschland	862	33	172
F. zu D.	1 zu 4	1 zu 16,5	1 zu 1,4

Suche in der Datenbank Factiva nach der Wortkombination „Günter Verheugen + Erweiterung + EU" von Januar 2000 bis August 2005.

In Deutschland konnte Verheugen als ehemaliger deutscher Spitzenpolitiker über sein ausgedehntes persönliches Netzwerk verfügen. Er besitzt eine gewisse Prominenz und damit auch Nachrichtenwert für die Medien – anders in Frankreich. Trotz seines frankophonen Pressesprechers scheinen die Nationalität und auch die Sprachbarriere die französische Presse abgeschreckt zu haben.

Stärker in der französischen Presse präsent waren dagegen die beiden französischen Kommissare Lamy und Barnier (Interview 21). Es lässt sich also beobachten, dass das national gefärbte Interesse der Medien an ihren ‚eigenen' Kommissaren stärker ausgeprägt ist als das Interesse an bestimmten Themen und dem Aufsuchen des politisch verantwortlichen Gesprächspartners. Die Folge ist aber, dass die Kommission nur sehr selektiv in der Lage ist, ihre Themen auf die nationale Agenda zu bringen: Verheugen konnte die Erweiterung in Deutschland in der Presse erfolgreich vertreten, in Frankreich nicht. Es gibt bisher aber keine systematische Rollenteilung, nach der die Kommissare aller Länder dort auch alle wichtigen Themen vertreten. Die schwache Ausstattung der Pressearbeit der Vertretungen der Kommission und der zentralen Pressearbeit verhindert auch, dass ein Kommissar mit einem Thema überhaupt in allen Ländern gleich aktiv sein kann.

Am Beispiel der deutschen und französischen Interviews von Verheugen, soll nun gezeigt werden, welche Aussagen inhaltlich dabei wie vermittelt wurden. Als Leitlinien der Analyse dienen mir dabei die Kriterien einer demokratischen, effektiven und europäischen Informationspolitik (Kapitel III, 3): Übertragen auf Interviewäußerungen, würden sich diese konkret erstens in einer Offenlegung der eigenen politischen Position und ihrer differenzierten Begründung äußern, zweitens in einem professionellen Umgang mit dem Medien und drittens im Einnehmen einer europäischen (und nicht etwa einer deutschen) Perspektive.

Vergleicht man die ‚offiziellen' Argumente zum Thema Erweiterung auf der Website der *GD Erweiterung* (Tabelle 19) mit den Interviewäußerungen, so kommen alle strategischen Argumente auch in den Interviews zu Wort. Aber die zentrale Argumentation von Verheugen verläuft anders als auf der Website und in den Publikationen seiner Beamten: Immer wieder konfrontiert mit dem Vorwurf, die Erweiterung führe zu einer Abwanderung von Arbeitsplätzen und Zuwanderung von Billigarbeitskräften aus dem Osten, gibt er zu: Die Probleme sind real, aber sie sind eben nicht Nebenwir-

kung der EU-Osterweiterung sondern der Globalisierung. Demnach war in einer Welt der offenen Märkte auch die Öffnung Richtung Osteuropa nach dem Fall des Ostblocks nur eine Frage der Zeit. Die Erweiterung der EU lenke diese wilde Marktöffnung nun in geordnete Bahnen. Sie sei somit eine Antwort auf solche Probleme und keine ihrer Ursachen. Die EU habe die Aufgabe, die negativen Folgen der Globalisierung einzuhegen und solle nicht mit dieser verwechselt werden.

Tabelle 22: Analyseraster für die Auswertung der Interviews

Kriterientyp	Kriterium	Leitfragen der Analyse
Demokratie	Politische Positionierung	Wird die Erweiterung als technischer oder als politischer Prozess beschrieben? Wird die politische Position Verheugens darin erkennbar?
	Differenzierte Information	Werden einseitig die Vorzüge der Erweiterung geschildert oder geht es auch um Ängste und Risiken? Werden auch die Bedingungen genannt, unter denen sich positive Folgen realisieren lassen?
	Diskursivität	Wird die Position der Kommission begründet und setzt sie sich mit Gegenargumenten auseinander?
Effektivität	Professionelle Umsetzung	Orientiert sich Verheugen an den Aufmerksamkeitsmechanismen der Medien (politische Positionierung siehe oben; Zuspitzung, Provokation, einfache Sprache usw.)?
Europa	Europäische Perspektive	Vermittelt Verheugen zwischen verschiedenen nationalen Perspektiven?

Damit erlaubt sich Verheugen eine Offenheit, die es auf der Website seiner Generaldirektion und in den Broschüren der Kommission nicht gibt (Abschnitt 3.3 analysiert die Publikationen zur Erweiterung): Die Öffnung der Grenzen habe in der Tat Verlierer geschaffen, aber die Erweiterung schaffe nun Ordnung mit gleichen Lebensmittelstandards für alle Produzenten, Übergangsfristen bei der Migration der Arbeitskräfte usw. Daher kann Verheugen am Ende zu dem Schluss kommen: „Ohne Erweiterung wäre alles noch viel schlechter" (*Süddeutsche Zeitung* 14.6.2005, 9). Ein typisches Beispiel für diese Argumentation ist das folgende Zitat:

> „Es gibt überhaupt keine Erweiterungsverlierer. Was es gibt, sind Verlierer der Grenzöffnung seit 1989. Die Tankstelle, der Bäcker oder der Friseur an der deutsch-tschechischen Grenze – ja, dort gab es Verlierer. Aber das hat überhaupt nichts mit der Erweiterung zu tun. Sie sind deshalb Verlierer, weil eine Grenze geöffnet wurde und zwei Wirtschaftsgebiete mit völlig unterschiedlichem Preisniveau für die Menschen offen standen. Die Erweiterung schafft diese Probleme nicht. Sie ist die einzige Chance, sie langfristig zu lösen, weil sie dieses Gefälle ausgleichen wird." (*Süddeutsche Zeitung* 11.2.2004, 8)

Verheugen äußert sich auch zu Themen, die in den Publikationen der Kommission umgangen werden, wie zu der Frage, wie weit es mit den Erweiterungen der EU gehen soll. Schon seit dem Jahr 2000 betont er, nach der großen Erweiterungsrunde (inklusi-

ve Rumänien und Bulgarien) müsse sich die EU erst einmal konsolidieren. In den Interviews mit Verheugen tritt neben die technokratischn Darstellung des Erweiterungsprozesses mit seinen Beitrittskriterien und der Umsetzung von EU-Recht in den Beitrittsländern, wie sie in den Publikationen der Kommission vorherrscht, eine klare Nennung politischer Aspekte: Ohne Polen wäre die Erweiterung nicht möglich gewesen, erklärt Verheugen in mehreren Interviews (z.B. *Süddeutsche Zeitung* 11.2.2004, 8; *Le Monde* 11.3.2003, 7). Auch das Timing hat sich nicht nur an den Beitrittskriterien, sondern auch an politischen Möglichkeiten orientiert:

> „Wenn wir die Erweiterung nicht im Dezember 2002 in trockene Tücher gekriegt hätten, wäre sie gescheitert – wegen des Irak-Konflikts, wegen des Geldes und wegen der Verfassung." (*Süddeutsche Zeitung* 11.2.2004, 8)

Somit zeigt Verheugen in seinen Interviews, wie hier nur exemplarisch verdeutlicht werden konnte, eine klare politische Position auf, die er differenziert begründet. Er verfolgt damit keine Strategie der Entpolitisierung und betreibt auch keine offensichtliche Schönfärberei, die die existierenden Probleme schlicht ignoriert. Dass er die Gesprächspartner durchaus vom Sinn der Erweiterung überzeugen will, soll damit nicht bestritten werden. Im Gegenteil, dies entspricht seiner Rolle als politischer Repräsentant der Kommission. Nun stellt sich die Frage, ob er dies auch in einer Weise tut, die der Logik der Medien entgegen kommt und damit *Kriterien effektiver Kommunikation* entspricht.

Schon sprachlich zeigt sich in den obigen Zitaten der Unterschied zwischen der bürokratischen Sprache mancher EU-Publikation (Abschnitt 3.3) und der einfachen und konkreten Ausdrucksweise des obersten Verwalters der EU-Erweiterung Verheugen. Dies überrascht nicht angesichts seiner langen politischen Karriere, der außerdem eine journalistische Ausbildung vorausging. Er geht offen und direkt auf die Journalistenfragen ein und scheut sich nicht, seine Meinung zu sagen und die persönliche politische Auseinandersetzung mit nationalen Politikern zu suchen. Er lässt sich durchaus mit einem Statement wie „Auch Herr Stoiber muss begreifen, dass sein Land [gemeint ist Bayern] einer der größten Nutznießer der Erweiterung ist" zitieren (*Wiesbadener Kurier*, 2.4.2005) oder: „Herr Stoiber spielt mit niederen Instinkten [...]" (*Berliner Zeitung* 27.4.2005, 10). Wenn die nationale Politik in der Kommission oft ihren Sündenbock findet, so dreht Verheugen dieses Spiel herum, vor allem wenn es um das Thema Erweiterung geht. Wenn die Bürger immer noch ein verzerrtes Bild von der Erweiterung hätten, dann liege dies an der Untätigkeit der nationalen politischen Klasse, dieses Thema aufzugreifen:

> „In allen Mitgliedstaaten ist zu wenig getan worden, um die Bürger bei diesem großen Projekt mitzunehmen. Die breite Diskussion um die Osterweiterung hat – wie so oft in der EU – erst begonnen, als alle wichtigen Entscheidungen schon längst gefällt waren. [...] Die Politik hätte dafür sorgen müssen, dass die Parlamente, die Regierungen, die Parteien eine sehr viel intensivere Debatte über das Thema führen." (*General Anzeiger* 1.5.2004)

Verheugen ist sich in dieser Sicht der Verantwortlichkeiten treu geblieben, so hatte er schon im September 2000 in der *Süddeutschen Zeitung* gefordert, dass die Erweiterung nicht wie der Euro hinter dem Rücken der Bürger ausgehandelt werden solle:

> „Die Mitgliedsländer dürfen es nicht der Kommission überlassen, die Drecksarbeit alleine zu machen. Auch die Staaten müssen sich mit den Vorurteilen und berechtigten Ängsten der Menschen auseinander setzen. Da sehe ich große Defizite." (*Süddeutsche Zeitung* 2.9.2000)

Die Einführung von Referenden zu europäischen Themen würde die Diskussion anregen, spekuliert Verheugen in mehreren Interviews, womit er in der deutschen Politik bewusst Widerspruch provoziert und damit aber auch Aufmerksamkeit für sein Anliegen einer intensiveren Diskussion über europäische Themen schafft. Damit zeigt sich Verheugen als Kommunikator der Erweiterung, der professionell den Aufmerksamkeitsmechanismus der Medien für seine Themen zunutzen weiß: Er provoziert, bietet den Medien Konfliktstoff und wird dadurch interessant.

Eine *europäische Perspektive* zeigt sich zum Beispiel in den Interviews, wo Verheugen kritisch auf die auseinanderlaufenden Positionen der neuen und alten Mitgliedstaaten zum Feldzug der USA im Irak angesprochen wird. Er übernimmt dabei eine Vermittlerrolle zwischen altem und neuen Europa, indem er in Frankreich die Freiheit der neuen Mitgliedstaaten herausstellt, in der Irak-Frage ebenso eine abweichende Meinung zu haben wie auch der Mitgliedstaat Großbritannien (*Le Monde* 11.3.2003, 7), oder indem er in Deutschland in einem anderen Fall die Interessenpolitik Polens verteidigt (*Süddeutsche Zeitung* 11.2.2004, 8). Die spezifisch europäische Perspektive äußert sich also gerade in der Vermittlung der verschiedenen Perspektiven europäischer Staaten.

Wie beispielhaft an einzelnen Interviews belegt werden konnte, erfüllt Verheugen damit Kriterien einer demokratischen, effektiven und europäischen Informationspolitik, die hier für die Analyse von Interviewäußerungen konkretisiert wurden. Als Vergleichsmaßstab dienten, da wo dies sinnvoll war, die Broschüren der Kommission, die in Abschnitt 3.3 noch genauer analysiert werden.

3.2 Indirekte Medienarbeit

Im Folgenden werden Beispiele indirekter Medienarbeit analysiert: Zunächst werden Seminare für Journalisten und in Partnerschaft mit Medien organisierte Aktivitäten diskutiert. Als genauer analysierten Fall greift dieser Abschnitt das Instrument der Subventionierung von Medieninhalten (über sogenannte ‚Calls for Proposals') heraus.

Seminare für Journalisten

In den Redaktionsstuben in ganz Europa fehlt es vielen Journalisten an grundlegendem Wissen über die EU. Dies sei das eigentliche Problem der Vermittlung des Themas EU, beklagen EU-Korrespondenten und PR-Leute der Kommission gleicherma-

ßen (Hösch 2003: 161). Ein Instrument der PR gegen diesen Missstand sind Seminarangebote für Journalisten zu europapolitischen Themen. Im Jahr 2004 hat die Kommission insgesamt 39 solcher Seminare organisiert und damit 600 Journalisten erreicht (KOMMISSION 2004h, Abschnitt 859). Journalistenseminare wurden auch im Rahmen der Erweiterungskampagne auf zentraler, nationaler und regionaler Ebene eingesetzt, ohne dass allerdings eine enge Abstimmung dieser Aktivitäten zu beobachten war. Für Seminare hat die *GD Erweiterung* pro Jahr um die 550.000 Euro ausgegeben, was also einen signifikanten Anteil der zentral getätigten Ausgaben für die Erweiterungsstrategie ausmacht (KOMMISSION 2004f: 18).

Die *Enlargement Information Unit* arbeitet ebenso wie andere Stellen der Kommission in Brüssel (*GD Presse, GD Erziehung und Kultur*) mit dem *European Journalism Centre* in Maastricht zusammen. Dieses hat es sich im ‚Mission Statement' auf seiner Webseite zur Aufgabe gemacht hat: „to promote high quality journalism through professional training, particularly in a European context".[131] Im Rahmen der Erweiterungskampagne hat das *European Journalism Centre* (EJC) in den Jahren 2002 bis 2005 das Programm ‚Broadening Horizons' durchgeführt, das zum Ziel hatte, die Journalisten in den EU-Mitgliedstaaten mit besseren Informationsquellen und umfassenderem Wissen zum Prozess der Erweiterung und über die Beitrittsländer zu versorgen (EJC 2004: 1). Dabei war das angegebene Ziel auch, dass die Teilnehmer andere Journalisten aus den Beitrittsländern kennenlernen, um so die Vernetzung des europäischen Journalismus zu stärken. Das institutionell unabhängige Journalistenzentrum, das gleichwohl finanziell vermutlich auf die EU-Gelder angewiesen ist, betont in seinem internen Abschlussbericht, dass die Seminare keine werbende PR-Übung gewesen seien. Auch kontroverse Seminarthemen seien möglich gewesen, und die Generaldirektion Erweiterung habe auch nicht auf einem „good news approach" bestanden.[132]

Medienpartnerschaften

Ein zweiter neuer Ansatz von Medienarbeit besteht darin, die Medien nicht als Berichterstatter, sondern als Akteure politischer Kommunikation anzugehen, die eben nicht nur berichten, sondern auch selbst als Sprecher, Moderatoren und Veranstalter öffentlicher Foren und Events aktiv werden. Dies bedient nicht zuletzt den Selbstdarstellungsdrang einiger Medienvertreter, die gerne aus der Beobachterrolle heraustreten und mit auf dem Podium der politischen Sprecher und Gestalter sitzen möchten. Diese Bedürfnisse kann sich auch die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission zunutze machen, indem sie Medien zu Mitgestaltern ihrer Informationsarbeit macht. Dies ist relativ einfach, wo sich Journalisten selbst in der Pflicht sehen, Öffentlichkeit für das für

---

131 URL: http://www.ejc.nl/aboutejc.html, 15.8.2005.

132 „The EJC's aim was to propose subjects that were of interest to journalists regardless of whether they allowed for a 'good news' approach on the part of the EU. DG Enlargmeent proved very open to the EJC's approach of providing journalists with relevant information and not to organise the visits as public relation exercises." (EJC 2004: 5)

viele Bürger ferne und langweilige Thema EU zu schaffen. Und kompliziert ist diese Strategie, wo Journalisten vorrangig ihre Rolle als distanzierte Kritiker der EU sehen. Letzteres ist der Fall bei vielen britischen Journalisten. Ersteres spielt bei einem Teil der deutschen Medien eine Rolle. Zentral ist hierbei die Einstellung der Führungsebene, der Chefredaktion, und weniger die des einzelnen Brüsselkorrespondenten, der zwar überzeugter Europäer sein mag, aber nicht darüber zu befinden hat, was in der Zeitung tatsächlich erscheint oder an welchen Veranstaltungen sich ein Medium als Mitveranstalter engagiert.

Am Beispiel der Erweiterungsinformation in Deutschland lässt sich dies gut zeigen: Der Vertretung der Kommission ist es gelungen, einige mächtige öffentlich-rechtliche Sender für die Konstruktion europäischer Öffentlichkeit einzubinden und so den Wirkungsradius ihrer Aktivitäten zu vervielfachen. Die zentralen Medienpartner waren der *Deutschlandfunk*, der *WDR* und in geringerem Maße einige andere öffentlich-rechtliche Anstalten wie das *ZDF*, der *ORB* und der *NDR*; außerdem Regionalmedien wie der *Tagesspiegel* und die *Berliner Zeitung*.

Einige außergewöhnliche Beispiele solcher Veranstaltungen mit Medienpartner seien hier herausgegriffen. Im November 2003 fand in Berlin das Forum ‚Mehr Europa – Die neue Gemeinschaft der 25' statt, übertragen von *WDR* und *RBB* aus dem Schloss Bellevue mit Bundespräsident Johannes Rau, Angela Merkel, Joschka Fischer, Günter Verheugen und den Außenministern Tschechiens, Polens und Estlands. Fritz Pleitgen, Intendant des *WDR*, versprach bei diesem Anlass den anwesenden internationalen Würdenträgern vor laufenden Kameras: Er werde nicht locker lassen bei dem Versuch, so viel wie möglich über EU-Themen zu berichten. Die Berichterstattung zu europäischen Themen sei eine der vornehmsten Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (KOMMISSION 2003r). Dieses Verständnis hat zumindest im Falle des *WDR* tatsächlich zu einem aktiven Engagement geführt: Schon seit Ende der 90er-Jahre veranstaltet der *WDR* jährlich mit der Kommission das ‚Europa-Forum', eine ähnlich prominent besetzte Diskussionsrunde, die im Jahr 2002 in Brüssel tagte und tatsächlich so etwas wie eine europäische Öffentlichkeit entfachte. Übertragen von verschiedenen europäischen Fernsehstationen (*ARD*, *FR3*, belgische *VRT*) trafen sich dort Romano Prodi, Günter Verheugen, Valery Giscard d'Estaing und verschiedene andere prominente Köpfe der europäischen Politik zum Gespräch über die Erweiterung und die Zukunft Europas. Auch wenn die Zahlen nicht systematisch erhoben wurden, so wurde durch ein derartiges Event ein Millionenpublikum erreicht. Die auf dem Bonner Petersberg stattfindenden ‚Petersberger Gespräche', die vom *WDR* und vom *Deutschlandfunk* übertragen wurden, haben laut Kommission zwei Millionen Zuschauer und Hörer erreicht (KOMMISSION 2002-2004).

Das Mittel der Medienpartnerschaften wurde in Deutschland im Rahmen der Erweiterungskampagne recht systematisch eingesetzt. In diesem Instrument verbinden sich die ansonsten getrennt ablaufende Medienarbeit und die Publikums-PR. Denn die Mitwirkung von Medien bei lokalen Informationsaktivitäten verleiht diesen Reichweite: Wenn der Chefredakteur der Regionalzeitung mit auf dem Podium einer Diskussionsrunde saß, war auch die Berichterstattung garantiert. Die enge Verknüpfung von

Präsenzveranstaltungen und Medienarbeit ist unter Effektivitätsgesichtspunkten wünschenswert. Sie ist insgesamt aber kein typisches Kennzeichen der Informationsaktivitäten der EU-Institutionen.

Im Fokus: ‚Calls for Proposals' – Subventionierung von Berichterstattung

Ein Instrument der Medienarbeit, das die Erweiterungskampagne gekennzeichnet hat und insgesamt zu einem wichtigen Element europäischer Informationspolitik geworden ist, sind die ‚*Calls for Proposals*' (‚Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen'): Medienunternehmen (und Organisationen der Zivilgesellschaft) werden aufgerufen, der Kommission Informationsprojekte zur Erweiterung anzubieten, die sie dann subventioniert. Der Zweck ist die Europäisierung von Medienberichterstattung: mehr Berichterstattung über die Erweiterung, ausdrücklich ohne auf die redaktionelle Linie und die journalistische Gestaltung selbst weiteren Einfluss auszuüben.[133] Diese Art von Ausschreibung[134] wird ausführlicher untersucht, weil die Kommission hier viel Geld ausgegeben hat, was in der öffentlichen Debatte auf Kritik gestoßen ist. Denn im Hinblick auf die Genese einer demokratischen Öffentlichkeit erscheint eine Subventionierung von Berichterstattung ambivalent. Wiederum lassen sich entsprechend der Kriterienkataloge drei Fragen diskutieren: 1. Waren die Ausschreibungen so professionell durchgeführt, dass die Kommission effektiv Millionen Bürger erreichen konnten? 2. Hat die Kommission dabei gegen Kriterien normativ akzeptabler PR verstoßen? 3. Dienten die Ausschreibung der Stärkung einer europäischen Perspektive in den Medien?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden die Empfänger einer solchen Ausschreibung mit einem kurzen E-Mail-Fragebogen kontaktiert, der klären sollte, wie sich die Kommission in der Praxis in der Zusammenarbeit mit den Medien verhalten hat, wie viele Menschen erreicht wurden, wie die Medien selbst die Frage nach ihrer redaktionellen Unabhängigkeit bewerten und ob durch die Subventionen überhaupt zusätzliche Berichterstattung über die EU generiert wurde. Befragt wurden die deutschsprachigen und frankophonen Empfänger der zentralen Ausschreibung zur Erweiterung im Jahr 2003 (Fragebogen IX, 2). Darunter befanden sich jeweils zur Hälfte Medienunternehmen und NGOs, denn das gleiche Instrument kam auch in der Arbeit mit der Zivilgesellschaft zum Tragen (Abschnitt 3.4). Geantwortet haben 14 der 24 Empfän-

---

133 In den Managementplänen der Kommission wird das Ziel dieser Aktivitäten wie folgt definiert: „Augmenter la présence de l'Europe dans les médias audiovisuels en proposant d'incorporer une dimension européenne dans des émissions existantes, sans intervenir sur la conception journalistique, mais en procurant une documentation objective de base, et en facilitant la participation de représentants européens (Commissaires etc.)." (KOMMISSION 2004g: 10)

134 Die ‚Calls for proposals' sollten nicht verwechselt werden mit der Ausschreibung von konkreten von der Kommission formulierten Arbeitsaufträgen (‚Calls for tender').

ger von Fördermitteln in Höhe von 100.000 bis 300.000 Euro, zur Hälfte waren es Medienvertreter und zur Hälfte Vertreter von NGOs.[135]

‚*Calls for Proposals*' gab es im Rahmen der Erweiterungskampagne auf nationaler und zentraler Ebene. Sie richteten sich fast ausschließlich an den Rundfunk, da hier einerseits eine besonders defizitäre Europaberichterstattung vermutet wird und andererseits in Eurobarometer-Umfragen die Menschen immer wieder antworten, dass sie sich vor allem aus dem Fernsehen über Europa informieren (KOMMISSION 2004q: 24). Von Brüssel aus gab es bis zum Beitritt zwei zentrale Ausschreibungen für Medien mit einem Gesamtvolumen von 8,5 Millionen Euro. Die Vertretungen haben zusätzlich jeweils zwischen 200.000 Euro und einer Million dezentral ausgeschrieben. Nur einige Vertretungen haben auf solche Ausschreibungen ganz verzichtet, die britische etwa, weil die dortige Journalismuskultur keine Zuschüsse von EU-Institutionen toleriert hätte. Damit haben Zentrale und Vertretungen im Rahmen der Erweiterungskampagne insgesamt etwa 37 Millionen Euro für derartige Ausschreibungen ausgegeben, davon 11,6 Millionen für Medien und 24,6 Millionen für Projekte der Zivilgesellschaft.[136]

Der zentrale Grund für die Hinwendung zu diesem Instrument war ein haushaltsrechtlicher: Die Einführung der neuen Finanzregeln hat Ausschreibungen für praktisch alle Aktivitäten vorgeschrieben (Kapitel V, Abschnitt 3.1). Die ‚*Calls*' erwiesen sich als geeignetes Instrument, um schnell viel Geld nach den neuen Regeln auszugeben. Auch enthebt die Aufforderung zu Vorschlägen von der Notwendigkeit, selbst Projekte zu entwickeln. Die Beamten räumen durchaus ein, dass die Kommission sich hier weitgehend aus der Aussagenformulierung zurückzieht: „Wir wissen nicht immer so genau, was wir wollen, also machen wir eine allgemeine Ausschreibung und verstecken uns dahinter" (Interview 8). Damit sind die ‚*Calls*' kein Instrument, um Botschaften zu vermitteln, sondern eher um Agenda-Setting für ein bestimmtes Thema zu betreiben.

Zur Förderung demokratische Öffentlichkeit kann das Instrument nur beitragen, sofern sich die Kommission tatsächlich mit der Intervention in redaktionelle Fragen zurückhält, was sich schon in der Formulierung der Ausschreibung zeigen müsste. Die Kommission gab als Ziel vor, die EU-Bürger mit den Kandidatenstaaten bekannt zu machen, Aufmerksamkeit für die Erweiterung zu wecken und ein ausgewogenes Bild der Erweiterung zu vermitteln, sodass sich die Bürger selbst ein Urteil über die Erwei-

---

135 Bei dieser Art von Befragung, die auf Informationen zielt, die viele Organisationen und Medien als Interna betrachten, entsteht ein sehr hoher Aufwand, um einen angemessenen Rücklauf von über 50 Prozent zu erreichen, daher konnten nicht mehr Länder oder Ausschreibungen berücksichtigt werden. Angesichts der niedrigen Fallzahlen sind die hier dargestellten Ergebnisse aber auch nur begrenzt repräsentativ.

136 Diese Zahl beruht auf den Angaben der Vertretungen in der für diese Studie durchgeführten Umfrage unter allen Vertretungen der Kommission (wobei Angaben aus Italien, Luxemburg und Griechenland fehlen). Die zentralen Ausgaben in Brüssel sind dem Abschlussbericht der GD Erweiterung entnommen (KOMMISSION 2004f).

terung bilden können. Vorsichtig merkt die Kommission aber auch an, dass auch die Vorteile der Erweiterung mitbedacht werden könnten und ein solcher Beitrag zu einer höheren Akzeptanz der Erweiterung beitragen sollte.[137] Hier zeigt sich wieder die Ambivalenz der gesamten Strategie, die gleichzeitig informativ und persuasiv sein will. Die Kommission wünscht, dass die Beiträge letztlich zu einer höheren Akzeptanz der Erweiterung beitragen. Dies kollidiert mit dem Gebot der inhaltlichen Nicht-Einmischung. In aktuellen Ausschreibungen, die nicht von der *GD Erweiterung*, sondern von *GD Kommunikation* durchgeführt werden, ist die Sensibilität für dieses Problem gewachsen. Eine von beiden Seiten unterzeichnete Charta garantiert, dass die Kommission keine Vorgaben für redaktionelle Inhalte gibt jenseits der Einschränkung auf Thema und ein bestimmtes Format. In einem Begleitbrief zur Ausschreibung von 2003 insistiert die Kommission: „No production should be made exclusively for the Commission's needs. […] The EC […] is not […] buying airtime." (KOMMISSION 2003i: 37). Von ‚Kaufen' kann insofern nicht die Rede sein, als dass die EU nur Zuschüsse gewährt, aber mindestens die halbe Finanzierung beim jeweiligen Medium bleibt.

Die zentrale Frage aus Sicht der Effektivität dieses Instruments ist, ob durch die Subventionen tatsächlich mehr Berichterstattung zur Erweiterung zu Stande kam und ob damit Zuschauer erreicht wurden, die die Kommission mit anderen Informationsmaßnahmen nicht erreicht. „Die einen wollen nicht über Europa reden, weil sie fürchten, Zuschauer zu verlieren, und die anderen informieren ohnehin über Europa und brauchen dafür nicht das Geld der Kommission", stellt eine Beamtin für den Fall Frankreich fest (Interview 5). Diese Resignation scheint aber allgemein nicht berechtigt zu sein. Zwar spricht einiges für die Vermutung, dass sich vor allem die Sender bewerben, die ohnehin über die EU berichten. Unter den Empfängern von Geldern sind vor allem die großen öffentlich-rechtlichen Sender, die die Information über Europa als eine ihrer zentralen Aufgaben begreifen. Andererseits ergibt die hier durchgeführte Befragung, dass vier von fünf Projekten ohne den Zuschuss der Kommission nicht zustande gekommen wären. Auch öffentlich-rechtliche Sender haben heute kein unbegrenztes Budget für aufwendige Berichterstattungsprojekte über EU-Themen mehr. Wie viele Menschen insgesamt erreicht wurden, kann allerdings nicht ermittelt werden, da die Kommission keine Angaben über die Einschaltquoten besitzt. In der eigenen Umfrage im Rahmen dieser Studie gaben die Medien Einschaltquoten zwischen einigen Hunderttausend und elf Millionen Zuschauern an, in jedem Fall also wesentlich mehr, als mit vielen anderen PR-Aktivitäten der Kommission erreicht werden. Obwohl dieses Instrument erst seit der Euro-Kampagne etabliert ist, ist nur ein

[137] The Commission „wishes to generate, ecourage and amplify any audiovisual TV and radio initiative offering information on the next enlargement of the European Union, or contributing to a positive acceptance of this prospect […] Offer a balanced approach to the issue of enlargement by allaying some prejudices and irrational fears revealed by opinion polls so as to enable them to form their own opinion, possibly to consider the enlargement as a positive development for the EU." (KOMMISSION 2002j: 1,4)

Drittel der befragten Empfänger von Subventionen zum ersten Mal in einem solchen Verfahren dabei. Auch geben fast alle Beteiligten an, sich an zukünftigen Ausschreibungen wieder beteiligen zu wollen. Es ist der Kommission somit offensichtlich gelungen, ein Netzwerk regelmäßiger Kooperationspartner unter den Medien aufzubauen.

Tabelle 23: ‚Calls for Proposals' aus Sicht der Empfänger von Subventionen

Kriterientyp	Kriterium	Frage	Zustimmung [%]
Demokratie	Redaktionelle Autonomie	Stellt die Subvention ein Problem für die Autonomie der Organisation dar?	7
		Hat sich die Kommission inhaltlich zu stark eingemischt?	0
Effektivität	Hebelwirkung durch Kooperation	Das erste Mal bei einer EU-Ausschreibung dabei?	36
		Teilnahme an weiteren Ausschreibungen der EU geplant?	93
		Hat die Zusammenarbeit mit der Kommission insgesamt gut funktioniert?	86
		Hätte dieses oder ein ähnliches Projekt ohne Förderung stattgefunden?	29
		Hat das Projekt bei Ihnen weitere Aktivitäten zum Thema angestoßen?	71

E-Mail-Befragung von deutschen und französisch-sprachigen Empfängern der Kommissionsgelder aus der zentralen Ausschreibung (Call for Proposal) für Medien und Zivilgesellschaft 2003 zu Informationsprojekten zum Thema Erweiterung; Rücklauf: 58 %; zur Hälfte von Medien und zur Hälfte von NGOs; n = 14; Basis = 24.

Bei den geförderten Sendungen handelt es sich um eine Vielzahl an Angeboten, deren gemeinsamer Nenner aber möglicherweise ist, dass sie – im Gegensatz zu vielerlei Material der Kommission – einen journalistischen Zugriff auf das Thema haben, also die Erweiterung behandeln, in dem sie zum Beispiel Menschen aus den neuen Mitgliedsländern porträtieren und von ihren Sorgen und Hoffnungen berichten. Zwei Projekte seien hier kurz vorgestellt, um einen Eindruck zu vermitteln, wie eine solche Sendung im Idealfall aussehen kann. Die Beschreibungen beruhen auf Berichten, die die Sender selbst auf Anfrage zur Verfügung gestellt haben. Deutsche, französische und polnische Sender haben zusammen das Projekt ‚ReportEUR' durchgeführt:

> 13 Journalisten aus allen drei Ländern haben gemeinsam eine Redaktion gebildet und eine Magazinsendung fürs Fernsehen, Radiobeiträge und Texte für eine Website produziert. Thema war der Alltag in den neuen EU-Mitgliedsländern: Nonnen in Polen, intelligente Handys in Estland, ein deutscher Sänger in Polen, eine von der CIA gegründete Polizeischule in Budapest... Das Ergebnis dieser multinationalen und crossmedialen Zusammenarbeit wurde von den teilnehmenden Sendern (*ARD, ZDF, France Télévisions, Arte, TVP, RPL*) übertragen, wobei über 11 Millionen Zuschauer und Zuhörer erreicht werden konnten. Erklärtes Ziel des Projekts war voneinander zu

> lernen, neue Formate für das Thema Europa auszuprobieren und ein Netzwerk europäischer Journalisten zu gründen, das auch über die Produktionszeit hinaus existiert. Dabei stand schon in der Projektformulierung, dass die Menschen in den Beitrittsländern und den Mitgliedstaaten auch mit ihren Sorgen und Zweifeln zu Wort kommen sollen und Konflikte und Widersprüche zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten, zwischen Anspruch und Wirklichkeit der EU thematisiert werden.

Es handelte sich also *nicht um eine Werbesendung für die EU*. Das Konzept entspricht zumindest vom Ansatz her fast idealtypisch einem Beitrag zur Stärkung europäischer Öffentlichkeit, denn es handelt sich nicht bloß um Berichterstattung über die EU, sondern um eine *transnationale Vernetzung*. Es handelte sich um den expliziten Versuch, eigene *Formate eines europäischen Journalismus* zu entwickeln. Ein weiteres Beispiel eines solchen Formats ist die französischsprachige Serie ‚Europe: 10 Points', die in Belgien und per Satellitenfernsehen in ganz Europa zu sehen war.

> Junge Journalisten, Moderatoren und Mitarbeiter des Jugendsenders *La Deux* wurden in die Hauptstädte der Beitrittsländer geschickt, um dort andere junge Journalisten vor der Kamera zu treffen. Themen waren die Musik, die Mode, der ‚Lifestyle' der jungen Generation in den Beitrittsländern und vor allem die Frage: Hören sie die gleiche Musik, lesen sie die gleichen Bücher und was erwarten sie sich vom EU-Beitritt ihres Landes? Damit gab die Reihe Gelegenheit, gesamteuropäische Gemeinsamkeiten zu entdecken, wobei auch hier heikle Fragen nicht ausgeklammert wurden. So haben die jungen Reporter Diskussionen zwischen jungen Russen und Esten, zwischen Türken und Griechen in Zypern, zwischen Slowaken und Roma moderiert: Sie sind zwar keine Freunde geworden, aber immerhin haben sie vor der Kamera miteinander gesprochen, resümiert der Sender *RTBF* in seinem Abschlussbericht. 1,5 Millionen Zuschauer haben die Sendungen gesehen.

Diese Beispiele stehen für innovative Projekte, die viele Menschen erreicht haben. Insgesamt beklagen verschiedene Befragte bei den europäischen Institutionen aber, dass auf ihre Ausschreibungen hin zu wenig gute Projektvorschläge kommen. Vor allem fehle es an wirklich großen Projekten; vor allem hielten sich die Medien zurück im Gegensatz zu den NGOs – und dies besonders in Ländern, in denen der Rundfunk ohnehin weniger über Europa berichte, zum Beispiel in Frankreich (Interview 5, 8, 16). Fünf Gründe spielen dabei eine Rolle.

(1) Erstens sind diese Art von Ausschreibungen gerade bei Medienunternehmen vermutlich *noch nicht bekannt* genug. Im Gegensatz zu manchen proeuropäischen NGOs, die hauptsächlich von derartigen EU-Geldern leben, gibt es bei Fernsehsendern niemanden, der regelmäßig die Webseiten der EU-Kommission scannt.

(2) Zweitens widerstrebt es der *Journalismuskultur* in manchen Ländern (zum Beispiel Großbritannien), Geld von der Kommission zu akzeptieren. Auch in Deutschland hat sich eine kritische Haltung durchgesetzt: Im *SPIEGEL* war von „fragwürdigen Fördergeldern" die Rede und davon, dass die Redaktionen ihre Integrität verloren hätten (Verbeet 2005: 164). Die hier befragten Medien betonen ausnahmslos, dass durch diese Art von Ausschreibung ihre Autonomie nicht bedroht sei. Laut Umfrage unter den Empfängern von Geldern hat die Kommission in keinem Fall versucht, auf die Inhalte Einfluss zu nehmen. In zusätzlichen Erläuterungen betonen mehrere Sen-

der, dass sie andernfalls auch gar nicht teilnehmen würden. Die Kommission gebe am Anfang den Zuschlag für ein Sendekonzept, und das sei auch ihr gutes Recht. Die Entwicklung dieses Konzepts wie auch die Umsetzung falle aber in die Autonomie des jeweiligen Senders.[138] Dann stellt sich aus PR-ethischer Sicht die Frage, ob die Förderung der EU-Kommission in den jeweiligen Sendungen auch angegeben wurde. In Deutschland gab es bei den öffentlich-rechtlichen Sendern laut *SPIEGEL* eine Sendung, wo dies nicht der Fall war (Verbeet 2005: 164). Auch aufgrund des Vorwurfs, dass EU-Berichterstattung bereits Teil des gebührenfinanzierten Programmauftrags sei und angesichts kritischer Berichterstattung auch seitens der *FAZ* und der *FR* haben sich die öffentlich-rechtlichen Sender in Deutschland mittlerweile entschieden, keine Gelder der Kommission mehr anzunehmen (Interview 57).

(3) Drittens kann es sein, dass die großen Fernsehanstalten schlicht *kein Interesse* haben an Europaberichterstattung, selbst wenn sie sie geschenkt bekämen. Dies scheint in Frankreich der Fall zu sein, wo alle Gesprächspartner über dieses mangelnde Interesse vor allem der großen privaten Fernsehanbieter geklagt haben (z.B. Interview 5, 8). Auf die Pariser Ausschreibungen von Medienprojekten, gab es 2003 nur wenige Bewerbungen, hauptsächlich von peripheren Medien ohne großes Publikum, mit Vorschlägen minderer Qualität (KOMMISSION 2003k). Die Journalisten seien zwar nicht EU-feindlich, aber gerade die Chefredakteure der privaten Fernsehsender in Frankreich seien an Europa absolut desinteressiert. Sie wären allenfalls zu beeindrucken, wenn ein Kommissar persönlich zum Überzeugungsgespräch vorsprechen würde, was bisher aber offensichtlich nicht geschehen ist (Interview 21). Angesichts der hohen Konzentration auf dem französischen Fernsehmarkt, argumentiert ein Strategiepapier der Vertretung in Paris, sei das Instrument der offenen Ausschreibungen ohnehin verfehlt: Zielführender wäre es, wenn die Kommission, die für Kooperation infrage kommenden Medien direkt anspreche (KOMMISSION 2001f: 14). An diesem Punkt kollidieren die Logik sauberen Haushaltens, wo jeder Auftrag europaweit ausgeschrieben werden soll, und die Logik effektiver PR, die wesentlich auch auf der Pflege von Beziehungsnetzwerken beruht.

(4) Viertens schreckt die *Bürokratie* der Kommission ab: Einige der hier befragten Medien klagen über den hohen Verwaltungsaufwand; ein Sender will sich deswegen nicht mehr an solchen Ausschreibungen beteiligen. Obwohl die Befragung für diese Studie erst im Jahr 2005 stattfand, war die Kommission gegenüber einigen Medien auch noch im Zahlungsverzug.

(5) Außerdem führt fünftens der Anspruch der Kommission an die Partner, mindestens die Hälfte der *Kosten* selbst zu übernehmen und eben größtenteils vorzufinan-

---

138 Auszug aus der Antwort eines Senders im Original: „[…] garde le strict contrôle de son contenu éditorial comme le prévoient ses statuts et les textes légaux et réglementaires dont elle dépend. Tandis que la commission n'avait pas de demande particulière autre que le respect du concept envoyé. C'est ce concept développé par le soumissionnaire qu'elle accepte ou refuse. Donc son choix se fait en amont. En aval, le soumissionnaire garde toute son entière autonomie éditoriale. A la commission de ne pas choisir de concept dénigrant son action, ce qu'elle ne fait évidemment pas."

zieren dazu, dass sich viele Medien ein solches Engagement gar nicht leisten können. Projekte müssen mindestens den Umfang von 50.000 Euro haben, zu denen die Kommission dann maximal 25.000 Euro beisteuert. Dies ist vor allem für kleinere Medien und erst recht für NGOs ein Problem.

Somit lässt sich also zusammenfassen, dass die ‚*Calls for Proposals*', wie sie im Rahmen der Erweiterungskampagne zum Zuge kamen, einige sehr erfolgreiche Projekte hervorgebracht haben, die auch mehr Menschen erreicht haben als andere PR-Instrumente. Dennoch lässt sich der Ausschreibungsprozess noch professionalisieren und entbürokratisieren, um die Reichweite zu verbessern. Das Instrument kann außerdem nur in einer bestimmten nationalen Medienkonstellation voll zum Einsatz gebracht werden: Die Chefredaktionen dürfen weder völlig desinteressiert an Europaberichterstattung sein noch eine finanzielle Unterstützung grundsätzlich ablehnen. *Normativ* muss die Subventionierung von Medien immer *ambivalent* bleiben. Besonders das Fehlen der inzwischen eingeführten Charta, die die Kommission auf inhaltliche Neutralität verpflichtet, und die unterlassene Kontrolle, ob die Kommission in den Sendungen auch als Sponsor genannt wird, sind PR-ethisch fragwürdig. Eine *europäische Perspektive* wurde durch transnationale Kooperationsprojekte wie die oben dargestellten dagegen beispielhaft gefördert.

Die Grenzen der Medienarbeit: Das Beispiel Großbritannien

Klassische Aktivitäten wie Pressekonferenzen, aber auch neue Formen wie Seminare und Calls for Proposals erreichen nur die Journalisten, die hingehen oder sich anmelden. Die Pressearbeit kann damit keine Grundeinstellungen des Journalistenkollektivs umwälzen, wenn das Desinteresse oder die Skepsis gegenüber der EU zu tief verwurzelt ist. Damit liegen die Möglichkeiten der Medienarbeit darin, diejenigen Medien zu unterstützen und zu aktivieren, die Interesse an Berichterstattung haben und nicht grundsätzlich EU-feindlich eingestellt sind. Der Abschlussbericht zur Erweiterungsinformation stellt für Großbritannien und Dänemark resignierend fest:

> „In the UK (and to a much lesser extend Denmark), most journalists are impervious to any objective presentation of the EU case, so work with them is of limited value even if it must be pursued." (KOMMISSION 2004f: 7)

Die Vertretung in London hat auf die Blockadehaltung der Presse mit britischem Humor reagiert und betreibt auf ihrer Website eine Pressearbeit sui generis:

> Unter der Rubrik ‚Press Watch' werden Falschmeldungen der britischen Presse zu EU-Themen richtiggestellt. Eine andere Rubrik enthüllt ‚Euro-Myths': Zeitungsenten , die mittlerweile in den allgemeinen Wissensbestand eingegangen sind, wie der vermeintliche Versuch der EU, die Krümmung von Bananen und Gurken vorzuschreiben. Auf einer weiteren Seite veröffentlicht die

> Vertretung Leserbriefe, die sie an die jeweiligen Zeitungen geschickt hat, die aber nie abgedruckt wurden.[139]

Diese Art von eigener Berichterstattung auf der eigenen Website könnte ebenfalls als indirekte Pressearbeit klassifiziert werden, denn sie versucht, indirekt auf die Medien Einfluss zu nehmen, in dem sie ihre Verfehlungen öffentlich an den Pranger stellt. Die Hoffnung ist, dass die britischen Journalisten in ihrer Polemik gegen Brüssel vorsichtiger werden. Die Websites der Kommission zugleich zur Publikums-PR, die jenseits der Medien die Bürger direkt erreichen will.

3.3 Klassische Publikums-PR

Gerade angesichts der Defizite der Europaberichterstattung der Medien und der Grenzen der Wirksamkeit von Pressearbeit in einigen Mitgliedstaaten versucht die Kommission, auch direkt mit der Bevölkerung in Kontakt zu treten. Dies geschieht im Rahmen von Maßnahmen, die hier als *Publikums-PR* bezeichnet wurden. Zunächst wird der klassische Ansatz skizziert, bei dem die Kommission unmittelbar den Kontakt mit ‚den Bürgern' sucht. Da sich aber die Kommission ihrer nur sehr schwach ausgebildeten Kontaktfläche mit den Bürgern bewusst ist, bedient sie sich – wie auch in der Medienarbeit – indirekter Maßnahmen der PR, mit denen die Informationsaktivitäten anderer angestoßen werden. Dies geschieht wiederum einmal durch materielle Anreize, durch die Subventionierung von Informationsprojekten der Zivilgesellschaft. Dann wird indirekte Publikums-PR auch durch die Bildung von Netzwerken betrieben: Menschen mit einem eigenen Interesse am Thema Erweiterung werden miteinander vernetzt und zu eigener Informationsaktivität angeregt. Die verschiedenen Typen von PR-Aktivitäten werden wiederum an konkreten Beispielen diskutiert.

Der pädagogische, informationsorientierte Ansatz

Eine Reihe von Maßnahmen hatte stark pädagogischen Charakter und diente im weitesten Sinne dem Ziel, die politische Bildung und das Wissen der Adressaten zu verbessern. Hier wurde nicht über ein politisches Projekt gestritten. Stattdessen vermittelte die Kommission Hintergrundinformation über spezielle Aspekte der Erweiterung an die verschiedensten Zielgruppen (Unternehmer, Gewerkschaftler, Lokalpolitiker, Beamte usw.). In diese Kategorie gehören vor allem auch Informationsaktionen an Schulen. Besonders die zahlreichen regionalen Informationsstellen der Kommission führten überwiegend Aktivitäten durch, die unter die Kategorie politische Bildung/ Hintergrundinformation fallen.

---

139 URL: http://www.KOMMISSION.org.uk/press/index.htm, 15.8.2005.

Eine typische Veranstaltungsform war das *Informationsseminar*. Niemand kann sagen, wie viele Seminare zum Thema Erweiterung insgesamt stattgefunden haben. Sicher ist allerdings, dass viele nur eine begrenzte Reichweite hatten. In Deutschland wurden mit einem Informationsseminar durchschnittlich gerade ein bis zwei Dutzend Teilnehmer erreicht (siehe Abschnitt 3.5: Tabelle 27). In Frankreich war das nicht anders: Mit einer Handvoll Seminare mit Gewerkschaftsvertretern in Frankreich wurden eben noch nicht die französischen Gewerkschaften als solche über die Erweiterung informiert. Informationsseminare haben nur einen Effekt, wenn sie entweder flächendeckend durchgeführt werden, wenn sie über intensive Medienberichterstattung Hebelwirkung entfalten würden, oder wenn Multiplikatoren geschult werden, die dann tatsächlich ihrerseits auch diese Informationen weitergeben. Keine dieser Bedingungen war in den beiden primären Untersuchungsländern Deutschland und Frankreich systematisch erfüllt, wenn man die vorhandenen Informationen aus den monatlichen Aktivitätsberichte der Kommission zugrunde legt (KOMMISSION 2002-2004a, c).

Wichtig im Rahmen der Kampagnen in Deutschland und Frankreich waren auch die *Aktivitäten in Schulen*. Der Mangel an Europa in den nationalen Curricula wird von vielen der hier befragten Experten beklagt, denn bei Schülern könne noch Interesse für die EU geweckt werden, während „ab 40 Jahren Kommunikationsarbeit eigentlich keinen Sinn mehr macht" (Interview 45).

Die Kommission hat in Frankreich und Deutschland zwei unterschiedliche Strategien verfolgt. 2003 und 2004 hatte die Vertretung in Berlin in 60 vorwiegend in der Grenzregion befindlichen Schulen Diskussionen veranstaltet. Dazu hatte die damit beauftragte Agentur alle ostdeutschen Abgeordneten des Bundestags oder des Europäischen Parlaments angeschrieben und sie aufgefordert, ihre alte Schule zu besuchen und dort über die Erweiterung zu sprechen (KOMMISSION 2002-2004c). Hier ist zumindest regional in einer gewissen Breite informiert worden. Parallel dazu hat das Bundespresseamt zusammen mit dem Europäischen Parlament ein Planspiel zur Erweiterung entwickeln lassen: 40 Klassen haben damit den Verhandlungsprozess zwischen Beitrittsländern und EU nachspielen können.

In Frankreich konnte dank der Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium und der zentralstaatlichen Struktur noch mehr Hebelwirkung erreicht werden. Eine gemeinsam mit der Regierung produzierte Wandkarte mit der erweiterten EU konnte in allen französischen Schulen verteilt werden (Auflage 221.000). Parallel hat die Sonderausgabe einer Lehrerzeitschrift (*Textes et documents pour la classe*), Hintergrundinformationen zur Erweiterung angeboten. Ein halbes Jahr später wurde sogar eine Evaluation der Aktion durchgeführt: Über die Hälfte der zufällig für die Befragung ausgewählten Lehrer konnte sich an die Karte erinnern, ein Drittel auch an die Broschüre.

Vor allem der Vermittlung von Information diente auch das 1997 in Brüssel eingerichtete *Erweiterungsinformationszentrum*, dessen Management an eine PR-Agentur ausgelagert wurde. Das Zentrum hat im Jahr um die 14.000 Anfragen beantwortet. Die meisten Fragen wurden von Unternehmen, Lobbyisten und Wissenschaftlern gestellt (KOMMISSION 2003i: 27). So handelte es sich hier um ein Instrument zur Weitergabe von Fachinformation für Policy-Experten.

Tausend und eine Podiumsdiskussion

Eine zweite Großform der allgemeinen PR der Kommission ist die *Organisation von öffentlichen Diskussionen*, die entweder stärker den Charakter einer einseitigen Rechtfertigung haben können, wenn etwa ein Kommissar eine Rede hält, oder aber ein dialogisches Format haben: Mehrere Personen mit unterschiedlichen Perspektiven auf das Thema diskutieren auf dem Podium, die Bürger können Fragen stellen und sich einmischen. Während es weder in Deutschland noch in Frankreich die große nationale Debatte über die Erweiterung gab, wie ein Pressearbeiter der Kommission beklagt (Interview 33), so haben doch im Rahmen der Erweiterungs-PR viele kleine Debatten stattgefunden. Diese Veranstaltungsform hat mittlerweile Tradition bei allen öffentlichen Institutionen, die über Europa informieren, wobei sich die einzelnen Diskussionsangebote sehr ähneln. Dies zeigt sich in Deutschland wie in Frankreich: In Deutschland veranstaltet das Europaparlament die Reihe ‚Mitreden über Europa', in der Europaparlamentarier mit Bürgern diskutieren. Das Auswärtige Amt zog mit seinen ‚Rathausgesprächen' zu Europa durch die Kommunen. Während diese Veranstaltungen in Deutschland schon seit Jahren laufen, ist eine analoge Entwicklung in Frankreich erst seit dem Jahr 2003 zu beobachten. Die damalige Europaministerin Noelle Lenoir hat zum Thema Erweiterung die Reihe ‚Rencontres pour l'Europe' ins Leben gerufen und Premier Jean-Pierre Raffarin führte zugleich eine Serie namens ‚Forum Europe' ein.

Zumindest in Deutschland fanden in allen größeren Städten derartige Veranstaltungen statt, dann aber typischerweise in Form einer Diskussionsrunde mit um die 50 Zuhörern, von einer EU-freundlichen Organisation organisiert und ohne eine größere Zahl von Besuchern außerhalb des Kreises der EU-Freunde zu erreichen (Abschnitt 3.5: Tabelle 27). „Es gab viele Diskussionsrunden, aber man sieht doch immer wieder die gleichen Leute", klagt einer der Befragten auf französischer Seite (Interview 12). Vielen Akteuren scheint diese Problematik inzwischen bewusst zu werden, denn sowohl das Informationszentrum zur Erweiterung in Brüssel als auch das *Europäische Informationszentrum* in Berlin geben an, dass sie in den letzten Jahren von passiven Angeboten zu aktiver Information übergegangen seien: „Wir haben gelernt, dass wir hier nicht warten können, sondern zu den Leuten selbst hingehen müssen" (Interview 14).

Fast jede zweite Aktivität der Öffentlichkeitsarbeit zur Erweiterung in Deutschland bestand nach der hier vorgenommenen Auszählung aus öffentlichen Diskussionsforen (Abschnitt 3.5: Tabelle 26). Handelte es sich dabei nun um einen Dialog mit den Bürgern? Es kamen tatsächlich verschiedene Vertreter nationaler und europäischer Politik zu Wort. Es fanden Gespräche statt, in denen auch Bürger mit Fragen und Kommentaren zu Wort kamen. Politiker und die Beamten der Kommission wurden mit den Meinungen und Sorgen des Souveräns zum Thema EU konfrontiert. Dennoch sind die Kriterien für Dialog nicht erfüllt, weil dies alles nur bedingt an den politischen Entscheidungsprozess rückgekoppelt war. Es gab keine systematische Sammlung und Auswertung des Feedbacks der Bürger. Schon weil die Erweiterung zu diesem Zeitpunkt beschlossene Sache war, konnte das Feedback auch nicht sinnvoll in politische Entscheidungen einfließen. Um von einem Dialog ‚der EU' mit ‚den Bürgern' zu spre-

chen, müssten derartige Veranstaltungen auch größere Zahlen von Bürgern erreichen. Bisher sind die Debatten allenfalls ein *dialogisches* PR-Instrument, aber nicht Teil eines politischen Dialogs.

Events und Marketing

Noch einen Schritt näher auf die desinteressierten Bürger zu, aber auch von inhaltlicher Diskussion weg gehen Formen des Infotainments und der Kommunikation im Rahmen von öffentlichen Events, die in der hier verwendeten Terminologie einer Informationspolitik nach dem Leitbild Marketing zugeordnet werden, weil die rationale Argumentation deutlich in den Hintergrund tritt vor dem Erzeugen von Stimmungen durch Appell an Gefühle und durch Symbolik. Klassische Werbegeschenke spielten in der Erweiterungskampagne fast keine Rolle: Zwar gab es Kugelschreiber, T-Shirts und Mouse-Pads zur Erweiterung, aber dieses haben keine signifikanten Stückzahlen erreicht. Dann stellt sich die Frage nach Fernsehspots, Anzeigen in Zeitungen, Plakaten usw. Auch hier hat die Kommission im Rahmen der Erweiterungskampagne fast nichts unternommen. Der Grund liegt nicht zwingend in der strategischen Entscheidung zugunsten sachlicher Information begründet, sondern möglicherweise schlicht in der Tatsache, dass diese Mittel für die Kommission zu teuer sind. Auf klassische Instrumente des Marketings haben eher die Regierungen zurückgegriffen:

> Französische Bahnhöfe präsentierten sich Anfang 2003 mit der Botschaft „L'Europe s'élargit" auf Plakaten. Sechs Millionen Bahnfahrer haben diese rechnerisch etwa 37 Mal gesehen (KOMMISSION 2002-2004a). Die französische Regierung produzierte unter dem Motto ‚Bienvenue en Europe' TV-Spots, die zehn Wochen lang zweimal täglich von den öffentlich-rechtlichen Sendern *France 2, 3, 5* ausgestrahlt wurden: Darin stellten junge Menschen aus den Beitrittsländern jeweils eine Eigenart ihres Landes vor. Jeder zweite Franzose hat rechnerisch drei dieser Spots gesehen (Interview 41). Ein anderes Beispiel dieser Strategie der französischen Regierung ist die Vereinbarung mit *France 2*, eine Zeit lang bei der Wettervorhersage auch das Wetter in jeweils einem zukünftigen EU-Land anzukündigen.

Vergleichbare Reichweiten wie diese Aktivitäten der französischen Regierung kann die Kommission, aber auch das deutsche Bundespresseamt mangels Ressourcen und Einfluss auf den Rundfunk nicht vorweisen.

Die Instrumentalisierung *sozialer Events* für PR spielt ebenfalls eine wichtige Rolle, um an Politik an sich nicht interessierte Zielgruppen zu erreichen. Auch hier waren die Regierungen stärker engagiert als die Kommission. So hat das Bundespresseamt auf die Organisation von Bürgerfesten gesetzt, in deren Rahmen Informationen zur Erweiterung angeboten wurden. Gerade diese Informationsangebote sind dann aber in der Konkurrenz zu Musikgruppen und Gastronomie kaum wahrgenommen worden, wie eine interne Evaluation des BPA feststellt (Bundespresseamt 2002). Eine ähnliche Problematik ergibt sich bei einer von der französischen Regierung und den europäischen Institutionen gemeinsam durchgeführten Aktion:

> Die ‚*Tour de France*' wird alljährlich von einer Werbekarawane begleitet, an der sich traditionell auch Institutionen wie die Gendarmerie beteiligen. Im Jahr 2003 hat auch die Kommission zusammen mit der Regierung einen Wagen zum Thema Erweiterung bereitgestellt. 15 Millionen Franzosen konnten potenziell mit einem Auftritt bei der Tour de France erreicht werden. Ähnlich wie bei den Wagen anderer politischer Institutionen konnte sich nachher bei einer Befragung von Zuschauern aber nur ein Prozent spontan an die Wagen zum Thema Erweiterung erinnern. Die Berichterstattung über den Auftritt bei der Tour de France entsprach aber einem Äquivalent von Anzeigen im Wert von 420.000 Euro (KOMMISSION 2002-2004a).

Es zeigt sich also, dass im Umfeld kommerzieller Werbung, die mit wesentlich stärkeren Reizen auf sich aufmerksam macht, ein Thema wie Europa keine guten Chancen hat. In jedem Fall hat die Aktion aber erfolgreich die Aufmerksamkeit der Medien erregt: Hier liegt das eigentliche Potential solcher Aktivitäten. Ein anderes Beispiel von Event-Kommunikation oder symbolischer Politik war die Inszenierung des ‚*E-Day*', dem Tag des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten am ersten Mai 2004.

> Am Abend des 30. April fanden in Berlin, Warschau und Dublin (wegen der irischen Ratspräsidentschaft) gleichzeitig große Feiern mit Musik und Kulturshow statt, die live im Fernsehen übertragen wurden. Die EU-Kommission hat durch einen Vertrag mit der *European Broadcasting Union (EBU)*, die eine Übertragung im Rahmen des *Eurovision*-Netzwerks organisierte, die Verbreitung dieses Ereignisses in 30 Ländern ermöglicht. Europaweit sahen Millionen Zuschauer im Fernsehen, wie die neuen Mitgliedstaaten schließlich mit einer Lasershow im Hafen von Malta symbolisch beigetreten sind.

Gegen die Inszenierung dieser riesigen europaweiten Feier verblasste die Maßnahme traditioneller symbolischer Politik am nächsten Tag in Dublin, wo unter Anwesenheit aller europäischen Staatschefs die nunmehr 25 Flaggen der Mitgliedstaaten feierlich gehisst wurden. So hat sich der *Charakter erfolgreicher symbolischer Politik erheblich gewandelt*, auch wenn sich ihr politischer Gehalt wohl noch weiter reduziert hat. Solche Maßnahmen tragen ohne Zweifel zur Konstruktion einer europäischen Identität bei. Sie haben potenziell auch persuasiv Erfolg: Die Bürger mögen mit der Erweiterung nun positive Reize verbinden. Der Konstitution einer politischen Öffentlichkeit dient dies alles nur insofern, als dass ihre emotional-identitäre Basis gefestigt wird. Eine geteilte kollektive Identität wird von einigen Forschern als conditio sine qua non zur Konstitution von Öffentlichkeit gesehen (Kapitel II, 1.3; Kapitel III, 1.4). Insofern kann man symbolische Politik als Beitrag zu einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeit interpretieren. Die Gegenposition ist, dass sich Gemeinsamkeit auch als das Ergebnis von grenzüberschreitenden politischen Debatten entwickeln kann. Für die Genese solcher Debatten hilft eine eine durch symbolische Maßnahmen fabrizierte Akzeptanz des Erweiterungsprozesses aber nicht. Marketing allein fördert nicht die Fähigkeit der Bürger, kompetent an europapolitischen Debatten teilzunehmen. Und dies ist aus der Perspektive normativer Öffentlichkeitstheorien die zentrale Messlatte.

Im Fokus: Publikationen zum Thema Erweiterung

Ganz anders gelagert als die Marketingmaßnahmen sind die Publikationen der Kommission zum Thema Erweiterung. Während einige symbolische Maßnahmen viele Bürger erreicht haben mit wenig politischer Information, so ist es bei den Publikationen genau umgekehrt: Sie haben viel Information an wenig Menschen vermittelt. Nun stellen sich bei diesem Kommunikationsinstrument entsprechend der in Kapitel III entwickelten drei Kriterienkataloge für eine Informationspolitik, die europäische Öffentlichkeit fördert, drei Fragen: (1) Ist die Art der Informationsvermittlung normativ angemessen? (2) Sind die Voraussetzungen für effektive Kommunikation gegeben? (3) Führen die Publikationen eine europäische Perspektive in den Diskurs ein? Letzteres ist offensichtlich möglich, denn die Kommission formuliert bei den Publikationen weitgehend autonom ihre Botschaft, kann also eine europäische Sichtweise der Dinge präsentieren, die im nationalen Diskurs nicht unbedingt vorkommt. Die genauere Untersuchung konzentriert sich daher auf die Demokratie- und Effektivitäts-Kriterien.

Die scheinbar einfache Frage war aber zunächst einmal, welche Publikationen es überhaupt zum Thema Erweiterung gab und in welcher Auflage sie erschienen sind. Niemand der interviewten Experten in der Kommission konnte diese Frage beantworten. Die *GD Presse* hat zur Erweiterung eine mehrfach aktualisierte Broschüre in einer Auflage von EU-weit einer Million Exemplaren herausgegeben. Zusätzlich hat die *GD Erweiterung* neun Booklets und eine ausführlichere Broschüre veröffentlicht (KOMMISSION 2003i). Neben diese Publikationen tritt noch eine unüberschaubare Anzahl an Veröffentlichungen, die die Vertretungen der Kommission auf nationaler Ebene herausgebracht oder mitfinanziert haben. Die meisten Broschüren hatten nur eine minimale Auflage unter 10.000 Exemplaren. Eine signifikante Auflage hat in Frankreich nur ein von der Regierung produzierter Flyer zum Thema Erweiterung erreicht, der in einer Auflage von drei Millionen in Postämtern auslag. In Deutschland ging in diese Richtung immerhin ein von der Kommission finanziertes Faltblatt, das in einer Auflage von über einer Million Exemplaren verschiedenen Regionalzeitungen beigelegt wurde (Interview 23). Diese Publikationen repräsentieren aber die Ausnahme und nicht die Regel. Insgesamt kann man ausschließen, dass die Broschüren der Kommission die ‚breite Bevölkerung' erreicht haben – schon weil es an der geeigneten Auflage fehlte.

Zu den Publikationen der Kommission gehören seit Mitte der 90er-Jahre auch zahlreiche Webseiten. Die verschiedenen Generaldirektionen haben mindestens 25 Webseiten ins Netz gestellt, die Informationen zum Thema Erweiterung boten. Im Rahmen des Relaunchs der Website EUROPA ist eine allgemeine Portalseite zum Thema Erweiterung entstanden. Daneben haben sich die nationalen Vertretungen der Kommission mit eigenen Informationen auf ihren Sites oder separaten Erweiterungsseiten hervorgetan. Wie bei den Broschüren auch stellt sich das Ganze als unkoordiniertes Nebeneinander von verschiedenen Seiten dar, die aber immerhin teilweise miteinander verlinkt sind.

Das Web-Angebot wird hier nur sehr grob im Überblick dargestellt, während sich eine genauere Analyse aus methodischen Gründen[140] auf die gedruckten Broschüren konzentriert. Bei den Webseiten stellt sich die Frage, ob sie sachliche, umfassende Information zur Erweiterung enthielten und ob sie professionell gestaltet waren. Nutzten sie das technische Potenzial des Internets gut aus? Besondere Merkmale des WWW sind seine Aktualität, Hypertextualität, unbegrenzte Speicherkapazität, globale Publizität, einfache Publikationsmöglichkeiten, Interaktivität und Multimedialität (Brüggemann 2002: 25; Seibold 2002: 11). Zwei Charakteristika des Webs werden gut ausgenutzt: Der unbegrenzte digitale Datenspeicher wird genutzt, um einen umfassenden Zugang zu den betreffenden Policy-Dokumenten zu geben. Aktualität wurde durch einen Newsletter zur Erweiterung hergestellt. Laut Kommission wird der Newsletter von einem ‚unabhängigen' Journalisten erstellt, dessen Aussagen auch nicht der Kommission zugeschrieben werden sollen.[141] Die hier untersuchten Seiten (Verzeichnis im Anhang) zeigen aber, dass die Kommission die Möglichkeiten des Webs insgesamt nicht ausschöpft: Die zentrale Website der *GD Erweiterung* wird auch von den Beamten als „well-structured depository of documents" bezeichnet (Interview 30). Die Websites vermitteln viel sachliche Information, aber auf eine schwer konsumierbare Weise in trockener umständlicher Sprache, weitgehend ohne Bilder, Töne oder Animationen, die die Multimedialität des Webs ausnutzen würden. Auch gab es keine Interaktivität, weder in Form eines spielerischen Zugangs und auch nicht in Form eines Forums oder Chats, in denen die Bürger direkt zu Wort kommen könnten. Damit verzichtete die Kommission beim Thema Erweiterung auch auf den Versuch, mit den Bürgern per Internet in einen Dialog zu treten. Genaue Daten über die Nutzung der Sites und ihre Entwicklung über die Jahre liegen der Kommission aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht vor.

Die Sites sind damit insgesamt stark verbesserungswürdig geblieben. Sie stellen aber ohne Zweifel einen Beitrag zur Transparenz des Erweiterungsprozesses da, der darin besteht, die zentralen Informationen zur Erweiterung zugänglich zu machen, wenn auch in einer Art, die die Kommunikationsbedingungen im Web weitgehend ignoriert. Die Webseiten sind ein Beispiel dafür, dass die Kommission zwar *Transparenz anstrebt, aber nur begrenzt erreicht*, weil es an professioneller Umsetzung der Kommunikationsaktivitäten fehlt.

---

140 Die Web-Seiten befinden sich alle im ständigen Umbau, die Entwicklung der Seiten wurde hier für die Jahre 2002 bis 2005 grob nachverfolgt. Für eine genauere Analyse der Inhalte wurden aber die gedruckten Broschüren der Kommission ausgewählt, die im direkten Anschluss diskutiert werden.

141 So heißt es auf der Website des Newsletters: „The ENLARGEMENT NEWSLETTER is prepared for the Information Unit of the Enlargement Directorate General of the European Commission by an independent journalist. As part of its communication strategy on enlargement, the Commission makes this bulletin publicly available. However, this newsletter does not represent the official view of the European Commission or the European Union institutions[…]." URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter /latest_weekly.htm (5.11.2005).

Ein ähnliches Resultat ergibt auch die folgende *Analyse der zentralen Broschüren* zur Erweiterung. In Form einer stark vereinfachten qualitativen Inhaltsanalyse[142] wurden wiederum sowohl normative Kriterien als auch Voraussetzungen für Öffentlichkeitswirksamkeit untersucht. Aus den demokratietheoretisch akzeptablen Leitbildern ‚Transparenz' und ‚Rechtfertigung' wurden die Kriterien Diskursivität, Sachlichkeit, differenziertes Urteil und politische Information abgeleitet (Kapitel III, 3.1). Diese Kriterien wurden in konkrete Fragen an die Texte umgesetzt (siehe Tabelle 24). Nun ist aber nicht zu erwarten, dass alle Kriterien bei allen Publikationen in gleichem Maße erfüllt werden. Die Kriterien beziehen sich vielmehr auf die Summe der verfügbaren Informationen. So lässt sich naturgemäß auf einem Handzettel weniger differenziert argumentieren als in einer 50-seitigen Broschüre. Auch erfordern manche Sub-Themen eine technische Erläuterung, andere aber eine politische Diskussion. Doch die hier untersuchten Publikationen bieten als Gesamtheit (Liste der untersuchten Broschüren im Anhang) durchaus den Raum, den in Tabelle 24 angegebenen Standards genügen zu können.

Kriterien effektiver Kommunikation sind bei Broschüren ein übersichtliches Layout und eine verständliche und idiomatische Sprache. Um für die Bürger interessant und relevant zu sein und damit auch gelesen zu werden, müssten Broschüren deutlich machen, was die Erweiterung für den Alltag der EU-Bürger bedeutet. Welche Folgen sind für den Einzelnen zu erwarten? Kurzum: Was geht mich die Erweiterung überhaupt an? Eine grundlegende Voraussetzung für die Wirksamkeit von Broschüren ist außerdem die Distribution in angemessener Auflage an die Zielgruppen: Diese Bedingung verfehlen die meisten Publikationen der Kommission, wie oben schon gesagt. Dennoch sollen hier auch die anderen Kriterien effektiver Kommunikation diskutiert werden. Denn eine in hoher Auflage verteilte, aber handwerklich schlechte Broschüre würde die Bürger nur in ihrer Skepsis gegenüber der EU bestärken.

Unter den normativen Kriterien ist vor allem das der *Sachlichkeit* voll erfüllt. Sehr nüchtern werden in den Faltblättern der *GD Erweiterung* konkrete Fragen beantwortet, zum Beispiel: „Wie hoch sind die Kosten der Erweiterung im Umweltsektor?" Statt abstrakter Behauptungen, wird mit Fakten und Zahlen argumentiert, die teilweise auch mit Quellenangaben versehen sind.

Das Kriterium *Diskursivität* wird teilweise erfüllt. Fast alle Publikationen erwähnen die Ängste der Bürger vor den Folgen der Erweiterung. Im Heft aus dem Jahr 2001 der Reihe ‚Europa in Bewegung' wird auf vier Seiten erklärt, warum die Kommission die Befürchtungen für unbegründet hält. Die 2003er Version dieser Broschüre verfällt

---

142 Da das Ziel dieser Studie ein umfassender Überblick über die Informationspolitik der Kommission ist, kann diese Analyse einzelner PR-Mittel nur mit einem methodisch stark eingeschränkten Instrumentarium betrieben werden. Auf ein elaboriertes Codebuch und eine Arbeit mit mehreren Codierern mit Realibilitätsprüfung usw. musste verzichtet werden. Eine tiefer gehende Untersuchung eines größeren Samples an Informationsmaterialien, das auch durch eine möglicherweise experimentelle Untersuchung ihrer Rezeption ergänzt wird, wäre wünschenswert. Auf eine solche Rezeptionsforschung oder Evaluation hat die Kommission bei den Publikationen zur Erweiterung verzichtet.

aber in eine Sprache bürokratischer Abwiegelung. Erst werden die Ängste der Bürger erwähnt, dann kommt der Satz:

> „All diese Fragen wurden erörtert und beantwortet, sowohl in den Beitrittsverhandlungen als auch durch praktische Maßnahmen während des Verhandlungszeitraums."

Tabelle 24: Die Analyse der Publikationen der Kommission: Leitfragen

Kriterientyp	Kriterium	Leitfragen der Analyse
Demokratie	Sachlichkeit	Werden abstrakte Behauptungen aufgestellt oder anhand von Realitätsbezügen (verifizierbare Fakten, unabhängige Studien, reale Beispiele, Quellenangaben) plausibel gemacht?
	Differenzierte Information	Werden einseitig die Vorzüge der Erweiterung geschildert, oder geht es auch um Ängste und Risiken? Werden auch die Bedingungen genannt, unter denen sich positive Folgen realisieren lassen?
	Politische Positionierung	Wird die Erweiterung als technischer oder als politischer Prozess beschrieben?
	Diskursivität	Wird die Position der Kommission begründet, und setzt sie sich mit Gegenargumenten auseinander?
Effektivität	Professionelle Umsetzung	Wird der Bezug zu den Lesern hergestellt: Was bedeutet die Erweiterung für den Alltag der Bürger? Was geht sie die Bürger an?
		Ist die Sprache idiomatisch, einfach und verständlich (gute Übersetzung, kurze Sätze/Wörter, kein „Eurospeak")?
Europa	Europäische Perspektive	Vermittelt die Kommission eine länderübergreifende Perspektive auf die Erweiterung oder vermittelt sie zwischen verschiedenen länderspezifischen Positionen zur Erweiterung?

Möglicherweise war die Kommission tatsächlich der Meinung, dass den Bürgern inzwischen alles klar sein müsste. Theoretisch hätten sie schon in der Broschüre von 2001 nachlesen können, warum ihre Befürchtungen aus Sicht der Beamten unbegründet sind. Tatsächlich haben die Ängste der Bürger aber 2005 in den Diskussionen um polnische Klempner und Metzger in Frankreich und Deutschland eine Renaissance erlebt (Bolesch 2005: 9). Die Kommission hat also zu früh aufgehört, in ihren Broschüren auch Raum für Begründungen zu reservieren.

Die Kommission bietet durchaus *differenzierte Informationen*. Die Erreichung der Umweltstandards der EU in den neuen Ländern „könnte sich als langwierige Aufgabe erweisen". Bei Beibehaltung der jetzigen Strukturen könne sich die Entscheidungsfindung in der EU „schwerfälliger gestalten", wenn der Verfassungsentwurf scheitert. Und eine schnelle Einführung des Euro in den neuen Mitgliedstaaten habe Vor- und Nachteile, die dann auch ausführlich erläutert werden. Die Bedingungen, unter denen sich die erhofften Vorteile der Erweiterung realisieren, werden allerdings nicht thema-

tisiert. Solche Bedingungen wären zum Beispiel fortgesetzte Reformen in den Beitrittsländern, Reformen der EU selbst oder Ähnliches.[143]

Nicht erfüllt ist das Kriterium der *politischen Positionierung*. Was ausbleibt, ist die Darstellung der Erweiterung als ein Prozess, der politisch entschieden wurde und der für jeden Beitritt wieder auf politischen Entscheidungen aller Beteiligten beruht. Politische Konflikte und Motive sind weitgehend ausgeklammert, selbst im Abschnitt in der jüngsten Broschüre zur Frage: „Gibt es Grenzen der Erweiterung?" Stattdessen ist ein Leitmotiv, das sich durch alle Publikationen zieht, die Feststellung: „Die Europäische Union ist ihrem Wesen nach dazu bestimmt zu wachsen." Die heutigen Schulkinder würden später in einer Union mit 30 und mehr Ländern leben, heißt es an anderer Stelle. Solche Aussagen entsprechen dem Wunschdenken der Kommission, vernebeln aber den politischen Charakter des Erweiterungsprozesses.

Dass in puncto Diskursivität, differenziertes Urteil und politische Information mehr möglich ist, auch aus der Sprecherperspektive der Kommission, wurde oben schon am Beispiel der Interviews mit Günter Verheugen gezeigt (Abschnitt 3.1). Ein anderes positives Gegenbeispiel ist der Bericht von Wim Kok (2003) mit dem Titel „Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen." In diesem für die Kommission verfassten Papier formuliert der ehemalige niederländische Premierminister die politische Botschaft, die den anderen Publikationen größtenteils fehlt: „Es geht um die Wiedervereinigung des europäischen Kontinents" (Kok 2003: 2). Und dann fährt Kok damit fort, was hier als Indikator für ein differenziertes Urteil bezeichnet wurde, nämlich Bedingungen eines Erfolgs der Erweiterung beim Namen zu nennen. Denn für ihn sollte die Erweiterung zum Katalysator der Lösung einiger zentraler Probleme werden, die die EU belasten:

> „Die EU muss ihre wirtschaftliche Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen, effektiv auf die Bedürfnisse ihrer Bürger eingehen und ihre politische Rolle in der Welt definieren." (Kok 2003: 4)

Der Bericht setzte sich zum Ziel, nicht nur die Vorteile, sondern auch die „Hindernisse, Kosten und Risiken" zu thematisieren. Und zu diesem Zweck hatte Kok am *Europäischen Hochschulinstitut* in Florenz und europaweit auf die Hilfe namhafter Wissenschaftler zurückgegriffen. Der Kommission ist in diesem Zusammenhang zugute zu halten, dass sie diesen Prozess transnationaler Vernetzung von Wissenschaft und Politik angestoßen hat. Aber ihre eigenen Publikationen verzichten letztlich darauf, die im Kok-Bericht ausgearbeiteten politischen Diagnosen einem breiteren Publikum mitzuteilen. Hier zeigt sich die Hybrid-Natur der Kommission. Während ihre politische Führung Publikationen wie den Kok-Bericht in Auftrag gibt und in Form der Verheugen-Interviews politische Rechtfertigung unternimmt, so betreibt der administrative

[143] Hier wird also nicht vorgegeben, dass die Kommission bestimmte Bedingungen erwähnen soll, sondern diejenigen, die aus ihrer Sicht tatsächlich den Erfolg der Erweiterung bedingen.

Unterbau eine PR, die den Prozess der Erweiterung der EU entpolitisiert. In der vorliegenden Form widerspricht sich beides eher, als dass es sich ergänzt. Insgesamt sind in den Publikationen das Kriterium der Sachlichkeit voll, die Kriterien Diskursivität und differenziertes Urteil teilweise und das Kriterium politischer Information gar nicht erfüllt. Immerhin handelt es sich damit bei den Broschüren nicht um Propaganda-Texte. Sie sind dem Leitbild Transparenz zuzuordnen, weniger aber dem politischer Rechtfertigung.

Bei den *Kriterien handwerklicher Professionalität* liegen in jedem Fall die gravierenderen Schwächen der Publikationen. Die *persönliche Relevanz* der Erweiterung für die Bürger wird in den untersuchten Publikationen nicht recht deutlich. Die *GD Erweiterung* stellt sich explizit erst in einem 2005 erschienenen Faltblatt der Frage, welchen Einfluss die Erweiterung auf den Alltag der Bürger hat. Der zentrale Mangel an Professionalität zeigt sich in der Formulierung der Texte der Publikationen. Sprachlich muss zumindest die Reihe ‚Kernargumente' der *GD Erweiterung* als ziemlich unprofessionell gelten, zumindest was die hier untersuchten deutschen Übersetzungen angeht. Fast jedes Faltblatt enthält Schwächen und teilweise auch Fehler bei der Übersetzung ins Deutsche, die zu einem insgesamt nicht idiomatischen Stil führen und das Verständnis erschweren. Nach Maßstäben journalistischen Schreibens fällt der Text angesichts seiner Substantivierungen, abstrakten und umständlichen Formulierungen durch. Dann verlangt er dem breiten Publikum, an das er sich laut Kommission richten soll, ein umfassendes Vorwissen über die EU ab. Die Leser müssen die Verwaltungssprache der EU lernen. Vorausgesetzt wird nicht nur die Kenntnis des *PHARE*-Programms. Die Leser müssen auch wissen, was ein nichttarifäres Handelshemmnis ist. Sie sollten schon vor dem Lesen Struktur- und Kohäsionsfonds auseinanderhalten können und auch verstehen, was eine nationale Durchführungsvorschrift ist. Der Eindruck drängt sich auf, dass diese Informationen doch nicht für das breite Publikum gedacht sind, sondern für EU-Experten, die nun aber wiederum nicht per Faltblatt über die Erweiterung informiert werden müssen. Für ein Expertenpublikum hätten die Information eher noch differenzierter und präziser sein müssen und zum Beispiel bei Nennung von Statistiken auch Quellenangaben bieten müssen. Die *GD Erweiterung*, die für diese Reihe verantwortlich zeichnet, hat es offenbar versäumt, die intern fehlende journalistische oder PR-Kompetenz von außen hinzuzuziehen. In der Sache zeigt sie sich als kompetent, nicht aber in der Vermittlung.

Theoretisch müsste dies bei der exklusiv für Kommunikation zuständigen *GD Presse*, die die Reihe ‚Europa in Bewegung' herausbringt, anders sein. Und tatsächlich schneiden die zur Erweiterung untersuchten Werke der *GD Presse* unter den genannten handwerklichen Kriterien besser ab. Die Übersetzungsschwächen treten nicht auf, auch wird eine weniger bürokratische Sprache verwendet. Dennoch ist auch diese Publikationsreihe nur für ein einigermaßen EU-interessiertes Publikum verständlich, das weiß, was es im Zusammenhang des Binnenmarktes bedeutet, wenn die Bürger nun überall „Freizügigkeit genießen". Insgesamt versucht die Kommission auch in diesem Fall, der Bevölkerung ihre Sprache aufzunötigen: Zwar erklärt sie nun in einfachen Worten, was die Begriffe der Brüsseler Bürokratie bedeuten, aber es wird nicht

auf sie verzichtet. Müssen die Bürger lernen, das EU-Recht als „gemeinsamen Besitzstand" zu bezeichnen? Oder müsste die Kommission lernen, das Wort „gemeinsamer Besitzstand" ebenso wie das französische Original „acquis communautaire" aus ihrem eigenen Wortschatz zu streichen? Der Ansatz der Brüsseler Institutionen ist, den Bürgern ihre eigene Fachsprache mehr oder weniger pädagogisch beizubringen.[144]

Insgesamt zeigt sich, dass die Kommission Positionen begründet, Fakten nennt und Informationen zu einer differenzierten Urteilsbildung bereitstellt. Die Erweiterung erscheint aber als *apolitischer Prozess*, der keinen von der Politik steuerbaren Anfang und kein absehbares Ende hat. Dies macht ihn für die politische Diskussion bestenfalls uninteressant und wird schlimmstenfalls von den Bürgern als unheimliche Bedrohung wahrgenommen, der sie ohnmächtig ausgesetzt ist. Vor allem werden die Publikationen dadurch für die Bürger uninteressant, dass sie teilweise handwerklich schlecht gemacht sind. Sie sprechen nicht die Sprache der Bürger. Sie setzen nicht bei den Betroffenheiten an, sondern beim politisch-bürokratischen Prozess in Brüssel. Die Botschaften entsprechen also den normativen Ansprüchen relativ gut, aber die Chancen stehen nicht gut, dass sie bei den Bürgern ankommen. Der manchmal geäußerte Propaganda-Verdacht gegenüber den Broschüren der EU-Kommission bestätigt sich nicht, wohl aber der *‚Langweile-Verdacht'*: Was darüber hinaus auffällt, ist gerade die stark variierende Qualität und der Wildwuchs der Broschüren, die zahlreich und vielfältig sind, aber selten eine signifikante Auflage erreichen.

Drei Gründe sind für die festgestellten Defizite bei den gedruckten und Online-Publikationen der Kommission verantwortlich. (1) Die Ursachen liegen erstens in *fehlender Vermittlungskompetenz* der Beamten und auch des Übersetzerkollektivs in Brüssel. (2) Die unüberschaubare Vielfalt der Publikationen ist der *zerklüfteten Binnenstruktur der Kommission* zuzuschreiben. Die Unterschiede in der Qualität verschiedener Broschüren lassen sich mit dem unterschiedlichen Maß an publizistischer Professionalität erklären, die die unterschiedlichen Stellen einbringen können. (3) An *Ressourcenmangel* scheitert zum Beispiel der Ausbau der Websites. Bis Juli 2003 wurde die zentrale Website zur Erweiterung nur durch einen Beamten und einen Techniker betreut. Da fehle es an Zeit, ein Forum zu betreuen und mit den Usern in Interaktion zu treten (Interview 9).

3.4 Indirekte Publikums-PR

Analog zur Medienarbeit ist auch bei der Publikums-PR eine relativ neue indirekte Form zu entdecken, bei der der Kommunikator nicht mehr anstrebt, unmittelbar eine

---

144 Dafür gibt es mittlerweile eine eigene Website („A plain language guide to euro-jargon"; URL: http://europa.eu.int/abc/eurojargon/index_en.htm, Stand: 6.1.2006), die für das Wort „acquis communautaire" eine bestechend einfache Übersetzung bereithält: „‚This is a French term meaning, essentially, ‚the EU as it is' – in other words, the rights and obligations that EU countries share."

Botschaft an bestimmte Zielgruppen zu übermitteln oder mit diesen zu kommunizieren, sondern andere Sprecher aktiviert, die die Bürger besser erreichen können. Verzichtet wird damit aber auch auf eine genaue Formulierung und Kontrolle von Botschaften. Erfolg haben kann diese Form von Öffentlichkeitsarbeit daher vor allem als Agenda-Setting: PR kann dann Themen der öffentlichen Debatte setzen, aber nicht die Inhalte determinieren. Die Analyse konzentriert sich auf zwei Instrumente der PR der Kommission. Erstens geht es um die Knüpfung eines Kommunikationsnetzwerks, dessen Teilnehmer durch ein berufliches oder privates Interesse am Thema EU-Erweiterung vereint werden und zweitens wird die Ausschreibung von Fördergeldern für Projekte der Zivilgesellschaft diskutiert.

Die Initiative zur Initiative

Die Blaupause für eine Netzwerkbildung gibt die Etablierung des *Team Europe* durch die Kommission ab: Dieses Team aus Experten zu verschiedenen EU-Themen schöpft keine materielle Gratifikation aus der Mitgliedschaft und ist doch kontinuierlich aktiv, den Bürgern verschiedene Aspekte der EU näher zu bringen (Kapitel V, Abschnitt 4.4). In Deutschland hat man dieses Konzept in Bezug auf die Erweiterung weiterentwickelt mit der Gründung der ‚*Initiative Pro Erweiterung*'.

> Die Initiative zur Initiative ging dabei im Auftrag der Kommission von der Agentur *Plato* aus. Die PR-Agentur fragteProminente aus Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport, ob sie sich öffentlich für die Erweiterung aussprechen wollen beziehungsweise ihren Namen und ihr Gesicht dafür hergeben. Den Rest erledigte dann die Agentur. Sie verbreitete die ‚Testimonials', ein paar Sätze, warum die Initiativenmitglieder die Erweiterung gut und wichtig finden, auf ihrer Website und betrieb die Medienarbeit für die Initiative. *Plato* verfasste auch Artikel im Namen der Vertreter der Initiative, die dann in der Tagespresse platziert wurden.[145] Jeder Dritte angeschriebene ‚Prominente' hat auf die Anfrage geantwortet – ausgerechnet die wirklich bekannten Stars aus Film und Fernsehen, Unterhaltung und Sport konnten sich aber nicht für die Initiative erwärmen. Damit war der Wirkungskreis der Initiative natürlich beschränkt, kein Pop- oder Sport-Idol konnte Aufmerksamkeit für das Thema Erweiterung wecken. Die Mitglieder hatten dafür nützliche *persönliche Netzwerke* einzubringen. Dank der Teilnahme eines Vertreters des Verbandes der Bausparkassen konnten über einen Artikel in der Mitgliederzeitung potenziell 14 Millionen private Bausparer erreicht werden. Der beteiligte Hertha-BSC-Präsident ermöglichte die Aktion ‚Oder-Bolzen', die von der Hertha-Stiftung finanziert wurde: Gemeinden dies- und jenseits der Oder waren aufgerufen, Konzepte zur Sanierung oder Einrichtung von Bolzplätzen einzureichen. Die besten Projekte bekamen 10.000 Euro Unterstützung dafür. Zur Einweihung spielten Deutsche und Polen zusammen Fußball. Damit war die Aufmerksamkeit zumindest der lokalen Medien gesichert.

---

145 PR-ethisch ist das ein Grenzfall: Der Urheber, eine PR-Agentur, die für die Kommission arbeitet, wird nicht deutlich. Dagegen könnte man einwenden, dass die Artikel eben mit Einverständnis der betreffenden Mitglieder der Initiative verfasst wurden. Auch ist dies wohl kein gänzlich unübliches Vorgehen in der Branche. Im Auftrag öffentlicher Institutionen ist das Vorgehen aber sicherlich diskussionswürdig. Und im Hinblick auf die Förderung demokratischer Öffentlichkeit ist es kaum akzeptabel.

So hat sie die Routine-Öffentlichkeitsarbeit der Kommission um einige unkonventionelle Aktivitäten erweitert und nur wenig Geld gekostet. Das Grundproblem der faktischen ‚Nicht-Prominenz' der Mitglieder der Initiative blieb bestehen. In einer Selbstevaluation für das erste Jahr ihrer Arbeit kommt die von der Kommission beauftragte Agentur zu dem Schluss: Die Zielgruppen seien punktuell, aber tief erreicht worden. Die Kritik könnte demnach freilich lauten: Die Zielgruppen wurden tief, aber nur punktuell erreicht.

Viel Geld für Informationsprojekte jenseits der Massenmedien

Ein zweites wichtiges Instrument ‚indirekter' Publikums-PR waren ‚*Calls for Proposals*' analog zu denen für Medienprojekte, die oben ausführlich diskutiert wurden (Abschnitt 3.2). Für die Informationsprojekte, die nicht die Medien betreffen, hat die Kommission bis einschließlich 2004 rund 25 Millionen Euro ausgegeben. Die größte Einzelausschreibung fand im Jahr 2004 statt und umfasste 14 Millionen Euro.[146] Soviel Geld wurde nach der Weigerung der Vertretungen, weiterhin das Erweiterungsbudget mitzuverwalten, plötzlich frei, sodass die *GD Erweiterung* auf einen Schlag viel Geld ausgeben musste (Abschnitt 1.2). So wurde dieses Instrument weniger aus strategischen Gründen als aus der Notwendigkeit, nun schnell viel Geld auszugeben, zum größten Einzelposten im Budget der Informationsstrategie zur Erweiterung.

Gerade bei bestimmten Organen der Zivilgesellschaft wie den pro-europäischen NGOs sind Geldflüsse von der Kommission nichts Neues. Neu war aber die konsequent verfolgte Grundregel der offenen Ausschreibung von Geldern. Am Ende kamen viele Projektvorschläge dann doch von angestammten Partner, den verschiedenen pro-europäischen Organisationen (z.B. *Europäische Bewegung, Europaunion, Europäische Föderalisten*) und von traditionellen Trägern der europapolitischen Bildung (z.B. *Fédération Francaise des Maisons de L'Europe, Europäische Akademie*). Wichtige Partner in Deutschland wie in Frankreich waren darüber hinaus auch die Handelskammern, in Frankreich aber auch Bauernverbände und Gewerkschaften.

So kam es zu dem Paradox, dass die Kommission in Frankreich einerseits die von den Gewerkschaften selbst getragene ‚CISE (Campagne d'information des syndicalistes sur l'élargissement de L'Europe)' subventionierte, wo französische Gewerkschaftsvertreter beispielsweise mit ihren Homologen von Solidarnosc zusammentrafen. Gleichzeitig polemisierte der Generalsekretär der *Force Ouvrière*, die von der Kommission 71.000 Euro für Informationsprojekte bekommen hatte, weiterhin gegen die fatalen sozialen Konsequenzen und die Abwanderung von Arbeitsplätzen im Rahmen der Erweiterung.

Bei der großen Ausschreibung von 2004 gingen fast 600 Anträge ein. Aber nur jeder zehnte Antrag wurde am Ende gefördert. In den geführten Interviews beklagen

---

146 Bei dieser Ausschreibung konnten sich erstmals nicht nur NGOs, sondern auch staatliche Institutionen um Subventionen der Kommission bewerben, sodass hier also nicht mehr nur die ‚Zivilgesellschaft' unterstützt wurde.

Brüsseler Beamte das Fehlen von wirklich guten großflächigen Projektvorschlägen. Die interessierte Zivilgesellschaft sei atomisiert und liefere viele originelle aber auch sehr kleine Projektvorschläge (Interviews 8, 16).

In der *fehlenden Reichweite* der Informationsaktivitäten gerade der proeuropäischen Organisationen liegt die entscheidende Schwäche dieses Ansatzes der Subventionierung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten. Insgesamt wurden „projets classiques" gefördert: Konferenzen, Seminare, Publikationen (KOMMISSION 2003k: 10). Für Deutschland und Frankreich lässt sich der Erfolg dieses Instruments zumindest für die Jahre 2001 bis 2004 infrage stellen. Die Organisationen, die sich bewerben, könnten das ‚Grand Public' nicht erreichen, beklagt der Bericht der französischen Vertretung (KOMMISSION 2003k: 9). Viele der geförderten Projekte hätten gerade ein paar Hundert Menschen erreicht (KOMMISSION 2003k: 12). Dies betrifft Projekte, die durchweg mit Summen im fünfstelligen Euro-Bereich gefördert wurden. Eine Evaluation der deutschen Vertretung ist ähnlich kritisch. Von 23 geförderten Projekten haben als ‚gut' eingestufte Initiativen durchschnittlich 1250 Menschen erreicht. Aber weniger als jede zweite Maßnahme, wurde mit ‚gut' oder ‚sehr gut' beurteilt. Selbst von den als gut oder sehr gut eingestuften Projekten wurden weniger als der Hälfte ‚langfristige Wirkungen' oder eine ‚gute Medienwirkung' attestiert (KOMMISSION 2003l).

3.5 PR ohne Prioritäten?

Im Rahmen der Erweiterungskampagne sind also fast alle verfügbaren Kommunikationsmittel der Kommission zum Einsatz gekommen. Nachdem die PR-Aktivitäten bisher im Querschnitt dargestellt wurden, stellt sich nun die Frage nach einer bewussten oder auch nur faktischen Prioritätensetzung im Rahmen der PR zum Thema Erweiterung. Hat die Kommission eher auf Medienarbeit oder auf Öffentlichkeitsarbeit gesetzt? Hat die Kommission eine politische Botschaft vermittelt oder vor allem Debatten angezettelt? Waren Diskussionsrunden wichtiger als Events? Es fällt schwer, eine bewusste Schwerpunktsetzung zu erkennen. Die befragten Beamten geben auf derartige ‚Entweder-oder-Fragen' meist eine ‚Sowohl-als-auch-Antwort'. Auch in den Strategiepapieren vermeidet die Kommission strategische Entscheidungen. Der gemeinsame Nenner ist allenfalls, dass die Kommission sachlich informieren und keine Propaganda betreiben will. Das *Phänomen eines breiten Einsatzes aller möglicher Instrumente* ergibt sich nicht nur in den hier genauer untersuchten Ländern Frankreich und Deutschland sondern in allen Mitgliedstaaten, wie die von der Kommission erstellten Übersichtsdokumente belegen (KOMMISSION 2003c; KOMMISSION 2004f).

Dennoch können sich de facto Schwerpunkte der Aktivitäten ergeben haben, auch wenn es sich nicht um eine bewusste Prioritätensetzung handelt. Je nachdem, ob dieser Schwerpunkt eher auf Aktivitäten lag, die mit den informationspolitischen Leitbildern Propaganda, Marketing, Rechtfertigung, Transparenz oder Dialog assoziiert sind, lässt sich die Frage beantworten, ob die PR strukturell den normativen Kriterien demokratischer Kommunikation genügt. Außerdem weisen die Schwerpunkte der PR-

Aktivitäten auch daraufhin, ob die Kriterien für effektive Kommunikation erfüllt sind und ob die Kommission insgesamt eine europäische Perspektive in den Diskurs eingeführt hat.

Der Fokus der folgenden Darstellung liegt (1) auf den zentral in Brüssel gemanagten Aktivitäten und auf der PR, die die Vertretungen der Kommission in (2) Deutschland und (3) Frankreich verantwortet haben. Die Vergleichbarkeit ist allerdings eingeschränkt, da für Brüssel, Paris und Berlin keine vergleichbaren Daten vorliegen. Für Deutschland waren die Monatsberichte der Vertretung so detailliert, dass sie im Hinblick auf alle drei Dimensionen (Demokratie, Effektivität, Europa) der zugrunde liegenden Fragestellung einer groben quantitativen Inhaltsanalyse unterzogen werden konnten. Die französischen Berichte blieben zu sehr im Allgemeinen, um valide nach den gleichen Kriterien kodiert zu werden, weshalb die Untersuchung auf die von der Vertretung in Paris selbst erstellten Übersichtsdokumente angewiesen war und weniger tief gehen konnte. Für die zentralen Aktivitäten geben die Budgetzahlen für verschiedene Aktivitäten eine grobe Orientierung.

Tabelle 25: Das zentrale Budget für PR-Aktivitäten (2001 – 2004)

Aktivitäten der PR	Medienarbeit [%]	Publikums-PR[%]	
Publikationen		6	Anteil an den zentral gemanagten Ausgaben der GD Erweiterung für PR von insgesamt 35 Mio. Euro (= 100 %)
Events		1	
Diskussionsforen		2	
Info-Zentrum in Brüssel		4	
‚Calls for Proposals': NGOs*		56	
‚Calls for Proposals': Medien	24		
Sonstige Rundfunk-Projekte	2		
Journalistenseminare	3		
Summe	29	69	

Eigene Berechnung auf der Grundlage von Kommissionsdokumenten (KOMMISSION 2004f; KOMMISSION 2005q). Die Angaben sind auf ein Prozent gerundet. *An der größten Ausschreibung von 14 Mio. Euro in 2004 konnten sich nicht nur NGOs, sondern auch staatliche Organisationen beteiligen.

Das Budget der *zentralen Aktivitäten* von 2001 bis 2004 zeigt Tabelle 25. Zwei Schwerpunkte der zentralen PR sind klar erkennbar. (1) Statt Medienarbeit steht die *Publikums-PR im Zentrum*. Es wurde doppelt so viel Geld für Projekte von öffentlichen Institutionen und Zivilgesellschaft wie für Medienprojekte ausgegeben. Alle medienbezogenen Maßnahmen zusammen ergeben knapp ein Drittel des Budgets. Dies hat Konsequenzen für die Effektivität der PR. Oben wurde gezeigt, dass die Medienprojekte eine weitaus größere Reichweite als Aktionen der Zivilgesellschaft haben. Ein

Schwerpunkt auf Medienarbeit war als Kriterium für Effektivität formuliert worden. Dass Medienarbeit nicht der Schwerpunkt der Aktivitäten war, beweist auch die personelle Ausstattung der Medienarbeit, die oben schon diskutiert wurde: Die Sprecher der Kommission in Brüssel müssen praktisch als Einzelkämpfer agieren, ebenso die Sprecher der Vertretungen in den Mitgliedstaaten (Abschnitt 3.1). (2) *Schwerpunkt* der Aktivitäten waren Maßnahmen *‚indirekter' Öffentlichkeitsarbeit*. 82 Prozent des Budgets wurde im Rahmen von ‚*Calls for Proposals*' ausgegeben. Dazu kommen noch einmal drei Prozent für Journalistenseminare, die hier ebenfalls als Maßnahme indirekter Medienarbeit gezählt wurden. Oben wurden diese Mittel indirekter PR schon ausführlich diskutiert und dem *Leitbild des Agenda-Settings* zugeordnet. Die Kommission formuliert dabei keine Botschaft, sondern stiftet öffentliche Diskussionen zum Thema Erweiterung an, einmal in der Form zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und dann in der Form von Medienberichterstattung.

Die Budgetzahlen sind lediglich ein grober Maßstab. Für den *Fall Deutschland* hat eine Inhaltsanalyse der monatlichen Aktivitätsberichte der Vertretung in Berlin einen genaueren Überblick vermittelt. Die Vertretung hat die monatlichen Berichte von 2002 bis 2004 erstellt. Die Berichte erwähnen in diesem Zeitraum 159 Informationsaktivitäten, die die Analyseeinheiten bilden. Die verschiedenen Aktivitäten konnten in einem ersten Schritt nun bestimmten *Leitbildern der Informationspolitik* zugeordnet werden. Dies beruht auf der Annahme, dass verschiedene Kommunikationsaktivitäten strukturell ein unterschiedliches Potenzial haben, zum Beispiel einen Dialog hervorzubringen oder durch sachliche Information zur Transparenz der Politik beizutragen. Bei einem Diskussionsforum, bei dem Menschen mit unterschiedlichen Positionen auf dem Podium sitzen und wo die Zuhörer Fragen stellen und Meinungen äußern können, sind die strukturellen Voraussetzungen für einen Dialog besser als bei einer Politikerrede, die allenfalls die Rechtfertigung einer politischen Position erlaubt. Eine einzelne Rede eines Politikers wiederum kann Argumenten strukturell einen größeren Raum bieten, als wenn nur ein Plakat mit einem Slogan am Straßenrand aufgestellt wird. Als Marketing, das nicht primär auf Überzeugung durch Argumente setzt, wurden außerdem gezählt: Events, Auftritte auf Festen, Spiele. Unter Transparenz fallen hier Seminare, die eher technische Spezialinformationen zu bestimmten Aspekten der Erweiterung vermittelt haben, Info-Stellwände, Broschüren. Natürlich ist diese Zuordnung sehr grob, denn es ist nicht sichergestellt, dass ein Redner tatsächlich valide Argumente benutzt statt bloßer Propagandalügen. Auch wissen wir nicht, ob bei einer Diskussionsrunde tatsächlich Verständigungsprozesse mehrerer Sprecher mit einer gewissen Relevanz für deren weiteres politisches Handeln abgelaufen sind. Sicher ist nur, dass vom ‚Setting' der Veranstaltung her ein Austausch unterschiedlicher Positionen und Argumente möglich war.

Tabelle 26 zeigt das Ergebnis dieser Analyse: Fast jede zweite erwähnte PR-Maßnahme war ein Diskussionsforum. Dann folgen Maßnahmen, die Hintergrundinformationen vermitteln wie Seminare, Ausstellungen, Veranstaltungen der politischen Bildung. Viele Maßnahmen haben somit ein *hohes Dialog- und Transparenzpotenzial*. Es

gibt weniger Aktivitäten mit reinem Rechtfertigungscharakter. Marketing spielt keine große Rolle.

Tabelle 26: Profil der PR-Aktivitäten in Deutschland (2002 – 2004)

Aktivitäten der PR	Nähe zu Leitbild der I-Politik	Häufigkeit [%]
Seminare, Ausstellungen, politische Bildung	Transparenz	26
Politische Reden/Auftritte einzelner Redner	Rechtfertigung	13
Diskussionsforen	Agenda-Setting (Dialog)	46
Soziale Events, Spiele, Werbung	Marketing	15
		100

Analyse der Monatsberichte der deutschen Vertretung der Kommission nach Typ der erwähnten Aktivitäten; n = 159.

Die Dominanz *dialogischer Formen* ist aber nicht mit einem *politischen Dialog* zu verwechseln, der auch mit dem politischen Entscheidungsprozess zeitlich und organisatorisch durch Feedback-Kanäle verknüpft wäre. Primär sind die Diskussionsrunden mit den Bürgern als ein Mittel des *Agenda-Settings* der Kommission zu sehen: Sie will Debatten zum Thema anregen. Als normativ akzeptabel wurde in Kapitel III eine moderate Form von Agenda-Setting identifiziert, die keine Kontrolle von Botschaften anstrebt. Mit den Mitteln der Inhaltsanalyse ließ sich das am Sprecherensemble kontrollieren, das zu Wort kommt. Die Annahme lautet, dass eine Kontrolle von Aussagen dann schwerer wird, wenn verschiedene nicht von der Kommission abhängige Sprecher zu Wort kommen. Bei PR-Instrumenten wie Broschüren der Kommission und Reden eines Kommissars ist dagegen offensichtlich, dass vor allem ein Sprecher zu Wort kommt. Die Auswertung ergibt, dass die Kommission die Sprecherrolle nicht dominiert hat. Weniger als zehn Prozent der Aktivitäten wurden als ‚reine Kommissionsauftritte' kategorisiert.

Mithilfe der Analyse des Sprecherensembles ließ sich auch überprüfen, ob die Kriterien einer spezifisch europäischen Informationspolitik erfüllt sind (Tabelle 27). Die Präsenz einer *europäischen Perspektive* wird sichergestellt durch derartige Sprecher bei fast zwei Dritteln aller Aktivitäten. Das Tableau an Sprechern führt außerdem zu einer relativ hohen Transnationalität der Aktionen. Bei mehr als einem Drittel der Aktivitäten kommen ausländische Sprecher zu Wort. In der Regel sind dies Vertreter aus den Kandidatenländern, manchmal auch aus anderen Mitgliedstaaten.

Die Frage ist nun aber, ob diese Aktivitäten auch eine entsprechende *Reichweite* hatten. Reichweite lässt sich operationalisieren als hohe Besucherzahlen oder durch intensive Medienberichterstattung, die durch Aktivitäten der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit angeregt wurde. Beides wird in den Berichten der Vertretung systematisch (wenn auch nicht in jedem Fall) erwähnt. Weitere Faktoren, die die Reichweite erhö-

hen und die hier mitkodiert wurden, soweit es Angaben dazu gab, sind die Prominenz der Sprecher und die Präsens von Multiplikatoren bei Veranstaltungen.

Tabelle 27: Evaluation der PR-Aktivitäten in Deutschland (2002 – 2004)

Kriterientyp	Kriterium	Operationalisierung	Häufigkeit [%]
Demokratie	Moderates Agenda-Setting	Keine inhaltliche Kontrolle der Debatten: Aktivitäten der PR, bei denen nicht nur die Kommission allein zu Wort kommt (anders z.B. bei Reden von Kommissaren; Publikationen der Kommission etc.)	91
Europa	Transnationale Vernetzung	Präsenz von ausländischen Sprechern: Aktivitäten der PR, bei denen Sprecher aus dem Ausland zu Wort kamen	35
	Europäische Perspektive	Präsenz von Sprechern mit EU-Fokus: Mitglieder des EP, der Kommission, europäischer zivilgesellschaftlicher Organisationen	65
Effektivität	Hebelwirkung durch Kooperation	Präsenz von prominenten Sprechern: EU-Kommissare; hochrangige nationale Politiker (z.B. Minister, Ministerpräsidenten, Parteivorsitzende); unpolitische Prominenz aus Kultur und Sport	21
	Reichweite	‚Mikro-Aktivitäten': Aktivitäten, die weniger als 50 Menschen erreichen und sich nicht an professionelle Multiplikatoren (Journalisten, Lehrer, Politiker) wenden	22
		Hohe Medienaufmerksamkeit: Berichterstattung mehrerer lokaler Medien oder landesweite Medien	22
		Typische Besucherzahl einer PR-Aktivität	Median*: 85

Analyse der Monatsberichte der deutschen Vertretung der EU Kommission nach Typ der erwähnten Aktivitäten; n = 159. *Der Median ist hier sinnvoller als der Durchschnittswert, da einige Events zwar Hunderte Besucher hatten, andere wesentlich häufigere Veranstaltungsformen aber nur zwei Dutzend Besucher. Es würde also zu einer starken Verzerrung kommen, würde man den Durchschnittswert angeben.

Bei den Informationsaktivitäten, bei denen die Kommission Teilnehmerzahlen angegeben hat, lag der Median in Deutschland bei 85 Besuchern. Die Reichweite der Aktionen war also sehr begrenzt. Ein Fünftel der Aktivitäten sind hier als ‚*Mikro-Aktivitäten*' kodiert worden, was heißt, dass weniger als 50 Menschen erreicht wurden und es sich dabei auch nicht um Multiplikatoren gehandelt hat. Es ist darüber hinaus auch nur etwa ein Fünftel der Aktivitäten, das eine hohe Medienpräsens erzielt hat. Dieser geringe Anteil lässt sich unter anderem auch damit erklären, dass eben auch

nur ein Fünftel der Aktivitäten auf die Beteiligung von Prominenten setzen konnte. Damit bleibt ein signifikanter Anteil der Aktivitäten im Bereich der Publikums-PR jenseits der Aufmerksamkeit eines breiten Publikums. Zwar mögen die Veranstaltungen für ihre Teilnehmer sehr nützlich sein, nicht aber im Hinblick auf die Förderung einer breiten öffentlichen Debatte über Europa.

Für Deutschland lässt sich also für die Erweiterungskampagne feststellen, dass sie an den Leitbildern eines moderaten Agenda-Setting und der Erhöhung von Transparenz ausgerichtet war. Die dominierende Form der Kommunikation war das Diskussionsforum, das zwar dialogisch aber nicht Teil eines politischen Dialogs war. Während die Kriterien normativer Kommunikation und einer transnationalen europäischen Perspektive überwiegend erfüllt waren, soweit das mit der Methode der Inhaltsanalyse nachweisbar ist, so ist die zentrale Schwäche dieses Ansatzes seine fehlende Reichweite.

Oben wurde bei der Analyse einzelner Aktivitäten wie der Ausschreibungen für die Zivilgesellschaft und bei den Publikationen deutlich, dass dieser Befund auch für *Frankreich* gilt. Ein Überblick über die Schwerpunkte der Aktivitäten per Inhaltsanalyse ist mangels vergleichbarer Daten nicht möglich, Tabelle 28 zeigt aber die Schwerpunkte der von der Vertretung der Kommission in Frankreich subventionierten Projekte der Zivilgesellschaft und der Medien.[147]

Tabelle 28: Profil der geförderten Informationsprojekte in Frankreich

Aktivitäten der PR	Nähe zu Leitbild der Informationspolitik	Häufigkeit [%]
Seminare, Ausstellungen, politische Bildung	Transparenz	21
Diskussionsforen	Agenda-Setting (Dialog)	46
Soziale Events, Spiele, Werbung	Marketing	17
Medienprojekte	Agenda-Setting	16
		100

Übersicht der französischen Vertretung der EU-Kommission (KOMMISSION 2003k): Projekte der Medien und der Zivilgesellschaft, die subventioniert wurden; n = 24.

In Frankreich zeigt sich wie in Tabelle 28 dargestellt die *Dominanz dialogischer Formen des Agenda-Setting*, die fast jede zweite Aktivität ausmachen, und vor denen Maßnahmen des Marketings, aber auch der Medienarbeit in den Hintergrund treten. Die vorliegenden Daten zu den Brüsseler und den deutschen und französischen Aktivitäten der

[147] Wie zu erwarten entspricht die Klassifikation nicht genau den für Deutschland verwendeten Kategorien, vor allem, weil hier auch Medienprojekte als Kategorie auftauchen, die in den deutschen Monatsberichten nicht systematisch erwähnt werden.

Kommission ergeben trotz ihrer begrenzten Vergleichbarkeit ein recht kohärentes Bild der PR zur Erweiterung.

3.6 Zwischenfazit

Um an dieser Stelle die Ergebnisse der Untersuchung der verschiedenen PR-Aktivitäten der Kommission auf den Punkt zu bringen: Strukturell ist die *Kommission als politische Botschafterin in den Hintergrund getreten*. Im Rahmen der Erweiterungskampagne hat sie anderen Sprechern das Podium überlassen. Ihr steuernder Eingriff beschränkte sich de facto auf *Agenda-Setting*: Das Thema Erweiterung wurde im öffentlichen Diskurs tiefer verankert, vor allem auch durch die Subventionierung von Informationsprojekten der Zivilgesellschaft und der Medien. Diskussionsforen bilden die häufigste Form von PR-Veranstaltungen der Kommission. Diese sind dialogisch, konstituieren aber keinen politischen Dialog mangels Rückbindung an politische Entscheidungsprozesse, die schon Jahre vorher abgeschlossen waren. Daneben haben Publikationen der Kommission auf Papier und online, Seminare und politische Bildungsmaßnahmen den Zugang zu Informationen über den Erweiterungsprozess der EU verbessert.

Dabei droht aber, wie die Analyse der Broschüren ergeben hat, das politische Projekt Erweiterung in den Hintergrund zu treten vor der bloßen technischen Darstellung des Prozesses, der von der Kommission nur exekutiert wird. Immerhin in den Interviews mit Günter Verheugen kommt auch die politische Botschaft und Begründung der Erweiterung zu Wort. Insgesamt ist die politische Pressearbeit aber strukturell so geschwächt, dass auch ein Sprecher wie Verheugen jenseits von Deutschland wenig Aufmerksamkeit erregen kann. Kaum vorhanden sind Maßnahmen, die hier unter dem Leitbild ‚Marketing' gefasst wurden, wie bezahlte Medienwerbung, Infotainment oder symbolische Politik. Eine Ausnahme bildet der von der Kommission orchestrierte ‚*E-Day*', der in ganz Europa zu einem herausragenden Ereignis symbolischer Politik wurde.

Normative Kriterien der Kommunikation hat die Kommission durch die Orientierung an den Leitbildern Transparenz und einer moderaten Form von Agenda-Setting weitgehend erfüllt, auch wenn es an politischer Rechtfertigung und echtem Dialog fehlt. Auch führt die Kommission eine europäische Perspektive in die öffentliche Debatte ein und fördert die transnationale Vernetzung der Kommunikation über das Thema Erweiterung.

Nur sind die *Voraussetzungen für effektive Kommunikation nicht gegeben*: Der Schwerpunkt des Budgets lag auf der Subventionierung von Veranstaltungen der Zivilgesellschaft, die im Wesentlichen klassische Formate hatten wie Diskussionsforen und Publikationen mit geringer Reichweite. Hier liegt das zentrale Defizit der Publikums-PR: Hebelwirkung hätte sie nur durch eine Vernetzung mit der Medienarbeit erreichen können.

Auch bei der Medienarbeit besteht aber das Potenzial der Informationspolitik nicht darin, die Interessen und Meinungen des Journalistenkollektivs grundlegend zu verändern, wie nicht zuletzt das Scheitern der ‚Calls for Proposals' am Desinteresse privater Fernsehsender in Frankreich zeigt. Allenfalls kann die Kommission die Infrastruktur für die Berichterstattung grundsätzlich interessierter Medien verbessern. Gerade das Mittel finanzieller Unterstützung erfordert aber eine noch rigidere Selbstbeschränkung der PR im Rahmen der Kooperation mit den Medien. Bei neueren Ausschreibungen ist dies in Form einer rechtlich bindenden Charta gegeben, die die redaktionelle Autonomie der Subventionsempfänger absichert. Dies schließt aber nicht aus, dass parallel eine meinungsstarke politische Pressearbeit die prominenteren Köpfe der Kommission wie Günter Verheugen dabei unterstützt, eine politische Debatte über Europa anzuheizen. Die Aufmerksamkeit der Medien könnte die Kommission aber nur erregen durch eine Stärkung ihrer Ressourcen für Medienarbeit (mehr und qualifizierteres Personal) und durch eine Politisierung statt Technokratisierung von Information.

Diese Ausrichtung der PR zum Thema Erweiterung ist nur bedingt eine strategische Entscheidung, die sich aus den oben dargestellten Strategiepapieren ableiten ließe. Zwar hat die Kommission ganz in deren Sinne auf Propaganda und Marketing weitgehend verzichtet. Die konkrete Struktur der Kampagne ergab sich aber aufgrund anderer intervenierender Faktoren. Die Einführung neuer Budgetregeln hat zur Betonung des Instruments ‚*Calls for Proposals*' geführt. Das hat der PR noch nicht einmal geschadet – in den Fällen, in denen Medienprojekte gefördert wurden oder solche Aktivitäten, die die Aufmerksamkeit der Medien wecken. Die Kommission hat im Rahmen der Erweiterungskampagne aber nicht sicherstellen können, dass tatsächlich überwiegend Projekte gefördert wurden, die eine große Reichweite haben. Sie hat sich auf ihre bewährten Kooperationspartner verlassen, die aber keine breite Öffentlichkeit erreichen können.

So wird ‚*Path Dependence*'[148] zum stärksten Faktor, der den Charakter der Kampagne mehr geprägt hat als die Frage, welche PR am effektivsten wäre. Die Kommission hat traditionell keine engen Beziehungen zu den Medien, wohl aber zu proeuropäischen NGOs. Diese veranstalten traditionell eher kleinere Diskussionsrunden und betreiben kaum Medienarbeit. Das Ziel ‚Dialog mit den Bürgern' mag in den Augen der Kommission auch die fortgesetzte Betonung von Diskussionsforen rechtfertigen. Tatsächlich ist es aber kein politischer Dialog. Und dieser ‚Dialog' findet auch nicht mit ‚den Bürgern' im Sinne eines breiten Publikums statt.

---

[148] Mit dem Begriff der Pfadabhängigkeit (Pierson 2000) ist gemeint, dass vergangene Handlungen die Bedingungen für zukünftige Handlungen setzen und dadurch sich selbst verstärkende Dynamiken in Gang setzen: So wird vergangenes Handeln zum entscheidenden Erklärungsfaktor für zukünftiges Handeln.

4 Die Vermittlungsprobleme der Kommission

> „The main preoccupation for almost all Commission staff responsible for CSE [Communication Strategy on Enlargement] implementation on the ground and in Brussels, was inescapably, the view that they had been charged with an important task but not given either the resources or the room for manoeuvre to carry it out properly. […] This has bred an understandable frustration amongst many hard-working, loyal officials and is a real problem that must be addressed: it will not disappear with 1 May 2004.“ (KOMMISSION 2004f: 46)

Im letzten Kapitel ging es um die PR-Aktivitäten der Kommission, die tatsächlich stattgefunden haben. Im Folgenden stehen nun die Aktivitäten im Zentrum, die nicht umgesetzt werden konnten. Die Dokumente wie das gerade zitierte und Interviews enthalten viele Hinweise darauf, dass es davon eine Reihe gibt und also eine ‚Nicht-Implementierungsanalyse' sinnvoll erscheint. Dabei geht es nicht nur darum herauszufinden, was alles nicht implementiert wurde, sondern zu ergründen, warum es so kam oder kommen musste. Damit stehen die Vermittlungsprobleme im Fokus, die die Kommission daran hindern, ihre Ressourcen effektiv im Dienste der Kommunikation mit den Bürgern einzusetzen.

Das Erste, was es nicht gab, so der Befund, war eine Strategie im Sinne professioneller PR. Denn es mangelte an Situationsanalyse, Strategieformulierung, Umsetzung und Evaluation (Abschnitt 4.1). Dann steht die Umsetzung der proklamierten drei Prinzipien der Kommunikationsstrategie auf dem Prüfstand: (1) Dezentralisierung verkörpert in der Arbeitsteilung zwischen Zentrale und Vertretungen der Kommission, (2) Synergien durch Kooperation mit den anderen Institutionen und vor allem den nationalen Regierungen und (3) Flexibilität der Kommission selbst. Gerade diese selbst gelegte Messlatte verfehlt die Kommission mit ihren Informationsaktivitäten zum Thema Erweiterung. Warum das so ist, wird abschließend diskutiert.

4.1 Strategie-Defizite: Analyse, Planung und Evaluation der PR

> „If we were to start again, I would probably begin with research on the information needs and wishes of the target groups.“ (Mitarbeiter einer Vertretung der Kommission, Interview 44)

Wie schon dieses Zitat verrät, wird das Strategie-Defizit der Erweiterungsinformation der Kommission bereits darin deutlich, dass der erste Schritt einer Strategieformulierung, die systematische Situationsanalyse, nicht überall stattgefunden hat. Im Folgenden werden die verschiedenen strategischen Tätigkeiten, die vor allem analytischer Natur sind, im Zusammenhang diskutiert. Dabei handelt es sich neben der Situationsanalyse um die Formulierung der Strategie und deren Evaluation.

Unvollständige Situationsanalyse

Zentrale Quelle für die Situationsanalyse waren die Daten des Eurobarometers, das schon seit den 80er-Jahren unregelmäßig auch nach dem Thema Erweiterung fragte.

2001 und 2002 hat sich ein ‚*Eurobarometer Spezial*' unter anderem mit der Erweiterung beschäftigt, und die Kommission hat eine qualitative Studie mit Diskussionen in Fokusgruppen durchführen lassen sowie drei Telefon-Befragungen (‚*Flash-Eurobarometer*') zum Thema Erweiterung (KOMMISSION 2001d; 2002f, g). Für die konkrete Planung der Kommunikation in einem Mitgliedstaat sind die Eurobarometer-Daten jedoch nicht spezifisch genug, wie Kommunikationskommissarin Wallström beklagt hat.[149] Auch die Vertretung der Kommission in Paris zweifelte an der Aussagekraft der ‚*Eurobarometer Spezial*'-Befragungen in Frankreich und plante ursprünglich, eigene Untersuchungen in Auftrag zu geben (KOMMISSION 2001o: 22), wozu es aber nicht kam. In Deutschland gab es ebenfalls keine weitergehende Forschung im Vorfeld. Eine Ausnahme bildet die Vertretung der Kommission in London, die im Juni 2002 ein eigenes ‚Flash Eurobarometer' zur Erweiterung in Auftrag gegeben hat, für das in Großbritannien 6.000 statt der üblichen 1.000 Bürger interviewt wurden. Damit sollten auch die regional unterschiedlichen Informationsbedürfnisse in verschiedenen Landesteilen identifiziert werden (KOMMISSION 2002e). Insgesamt mussten die Vertretungen der Kommission aber auf Grundlage unvollständiger Information und subjektiver Einschätzungen der nationalen Situation mehrjährige Kommunikationsstrategien aufstellen.

Gute Absichten, aber keine Strategie

Strategien sollen möglichst konkrete Ziele formulieren, aus denen sich messbare Indikatoren ableiten lassen, an denen nachher überprüfbar ist, ob die Strategien erfolgreich waren. Die in Brüssel formulierten Dokumente waren allgemeine Absichtserklärungen, aber keine Strategien. Die Vertretungen wiederholten in ihren Papieren die abstrakten von Brüssel vorgegebenen Prinzipen wie Transparenz und Dialog und dass man zur Demokratisierung und der Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen wolle (KOMMISSION 2001j; KOMMISSION 2002l). Im zweiten Schritt geht es dann in den Managementplänen der Vertretungen schon um die konkreten Aktivitäten (KOMMISSION 2002m). Die Strategieformulierung, die genau dazwischen stehen würde, blieb weitgehend aus. Die ‚mehrjährige Strategie' genannten Papiere der Vertretungen scheinen keine besondere Bedeutung für die konkrete Planung von Aktivitäten gehabt zu haben: Für die deutsche Vertretung war selbst der Verbleib des entsprechenden Papiers im Jahre 2004 unklar, obgleich es doch die Strategie bis 2006 formulierte (KOMMISSION 2001f). Für Frankreich ist zwar ein sehr elaboriertes Dokument vorhanden, es musste aber in einem Zwischenbericht zwei Jahre später ausführlich gerechtfertigt werden, warum davon nur so wenig umgesetzt wurde (siehe

[149] „Isn't there a need for more *Eurobarometers* that are a bit more targeted instead of having the general ones?" Margot Wallström: „Absolutely. We have started to do it with Eurobarometers on the Constitution being targeted for each member state at member state level. So we will do more of that. I totally agree. The whole way of working with *Eurobarometer* is something that we have to look at again." (Euractiv.com 2005)

auch Abschnitt 4.4). Auch bei der Strategieformulierung gibt es unter den Vertretungen mindestens ein positives Gegenbeispiel. In Brüssel wird die dänische Vertretung als „best of class" gehandelt. Sie hatte ein ausführliches Strategiepapier ausgearbeitet, in dem klar Zielgruppen, Ziele, Kommunikationsmittel identifiziert sind (Interviews 1, 2). Zusammenfassend gilt für die Erweiterungskampagne: Die Lage ist unübersichtlich, aber allgemein hat es keine umfassende Strategieformulierung gegeben.

Das Evaluationsdefizit

Dass messbare Ziele fehlten, erschwerte auch die Evaluation. Eine weitere wichtige Voraussetzung für eine Evaluation ist die Erhebung von Daten, die Auskunft über Erfolg und Misserfolg der Aktivitäten geben könnten. Nun finden sich Elemente von Evaluation sowohl im Vorgehen der Vertretungen der Kommission als auch in der Arbeit der koordinierenden Stelle in Brüssel. So hat Brüssel ‚Monitoring' betrieben, indem es die Vertretungen aufgefordert hat, monatliche Berichte über den Fortgang der Erweiterungskampagne zu verfassen. Auch mussten Projekte, die von der Kommission Geld bekamen, Berichte über die Realisierung abliefern. Für Paris und Berlin schließlich sind Dokumente zu zwei ‚Calls for Proposals' vorhanden, die sich selbst als Evaluation bezeichnen. Professionelle Evaluationen sind dies aber nicht, weil sie auf dem subjektiven Eindruck der Programmverantwortlichen beruhen. In Brüssel ist ein Abschlussbericht zur Erweiterungskampagne erstellt worden, der aber keine Evaluation im engeren Sinne vornehmen konnte, weil die dafür notwendigen Daten (Wie viele Menschen wurden erreicht? Waren sie zufrieden mit der Information, die sie bekommen haben? Wie viel Berichterstattung gab es nachher und vorher in den Medien?) nicht systematisch erhoben wurden. Auch auf Ebene der Vertretungen moniert ein Dokument das Versäumnis, Evaluation von Anfang an einzuplanen und entsprechende Daten zu erheben (KOMMISSION 2003c). Die Kommission nimmt sich damit die Möglichkeit kontinuierlichen institutionellen Lernens.[150]

Damit sind bei Situationsanalyse, Strategieformulierung und Evaluation Defizite zu beobachten, sodass man bei der Formulierung der Erweiterungskampagne kaum von einem strategischen Ansatz von PR sprechen kann. Nun gab es aber durchaus Pläne für Aktivitäten. Im Folgenden wird analysiert, ob diese umgesetzt wurden.

4.2 Die problematische Verteilung von Ressourcen

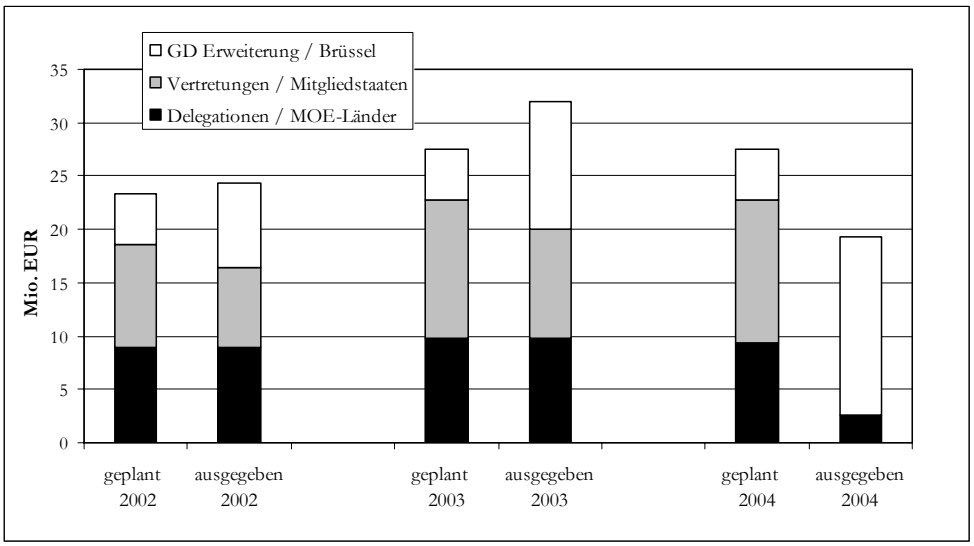
Ein formaler Maßstab erfolgreicher Umsetzung ist zunächst die Frage, ob das Budget auch plangemäß ausgegeben wurde. Es sind zwar fast alle Gelder, die für die Erweite-

[150] Brüggemann/De Clerck-Sachsse/Kurpas (2006: 3) und Kurpas/De Clerck-Sachsse/Brüggemann (2006: 2) weisen in Gutachten für das Europaparlament nach, dass das hier konstatierte Evaluationsdefizit nicht nur für die Erweiterungskommunikation, sondern für die Informationspolitik der Kommission insgesamt gilt.

rungskampagne zur Verfügung standen, auch ausgegeben worden – aber nicht so wie geplant. Für die ersten Jahre moniert ein Bericht „différences entre budgets prévus et budgets engagés" (KOMMISSION 2003c: 30). Für das Jahr 2002 etwa, konnten gerade 80 Prozent des Budgets ausgegeben werden. Darauf hat die ‚*Enlargement Information Unit*' mit einer halbjährlichen Prüfung der Budget-Implementierung reagiert, woraufhin dann Gelder noch zwischen den verschiedenen Stellen und Vertretungen verschoben und ausgegeben werden konnten, sodass man 2003 schon 90 Prozent des Budgets ausgeben konnte (KOMMISSION 2004f).

Abbildung 8 vergleicht den mehrjährige Budgetplan auf dem Stand des Jahres 2002 (KOMMISSION 2002d) und die Ausgaben, wie sie einem Dokument von 2005 zu entnehmen sind (KOMMISSION 2005a). Damit wird sichtbar, ob tatsächlich von der Umsetzung einer mehrjährigen Strategie gesprochen werden kann. Hier dienen als recht grobe Indikatoren die Summen, die die *GD Erweiterung* in Brüssel, die Vertretungen und die Delegationen der Kommission ausgegeben haben. Erkennbar sind deutliche Abweichungen sowohl, was die Höhe der Ausgaben angeht, als auch, was deren Zusammensetzung aus zentralen und dezentralen Budgetanteilen betrifft. Im Jahr 2002 und 2003 hat die Kommission deutlich mehr ausgegeben als ursprünglich geplant, im Jahr 2004 deutlich weniger. Allgemein wurde mehr Geld zentral in Brüssel ausgegeben als geplant und weniger dezentral durch die Vertretungen. Ausgerechnet im Beitrittsjahr 2004 ist offensichtlich nichts so gelaufen wie geplant. All dies deutet daraufhin, dass die Kampagne nicht wie geplant umgesetzt werden konnte.

Abbildung 8: PR-Budget: Plan und Umsetzung



Die Gegenüberstellung beruht auf dem Vergleich der Angaben in den Dokumenten KOMMISSION 2002d; und 2005a.

Der erste Grund liegt in *Problemen der Ressourcenzuweisung* (Personal und Budget) durch das EP und innerhalb der Kommission. Der zweite Grund war die *Einführung neuer Budgetregeln* im Jahr 2003 und ihre rigide Auslegung durch die Kommission. Beides hat sich gegenseitig verstärkt und beinahe die Informationskampagne zur Erweiterung ebenso wie die gesamte Informationsarbeit in den Jahren 2002 bis 2004 zum Erliegen gebracht.

Probleme der angemessenen Verteilung von Ressourcen und Aufgaben

Hinter den Abweichungen vom Budgetplan verbergen sich Probleme der EU bei der Zuweisung von angemessenen Ressourcen (Personal/Budget) für die Öffentlichkeitsarbeit. Die Ausschläge nach oben in Abbildung 8 heißen nicht, dass die Kommission mehr ausgegeben hätte, als im Budget des entsprechenden Jahres stand. Vielmehr wurde ganz im Gegenteil ihr Informationsetat gegen ihren Willen aufgestockt. Das EP hat im Jahr 2003 eine Erhöhung des Informationsbudgets um insgesamt 39 Millionen Euro beschlossen (EP 2003), davon zwei Millionen zusätzlich für die Erweiterungskampagne (KOMMISSION 2002n). Die Kommission hatte sich zunächst dagegen gewehrt, denn sie fühlte sich nicht in der Lage, das Budget mit dem vorhandenen Personal gemäß ihrer neuen komplexen Budgetregeln auszugeben (Interviews 26, 32).[151] Das Parlament hatte das Budget erhöht und gleichzeitig das Personal gedeckelt.

Die EU-Institutionen waren sich also uneinig über die adäquate Zusammensetzung von Ressourcen, die sich in Verwaltungs- und operationales Budget aufteilen, wobei das Personal aus Ersterem finanziert wird. Augrund der Budgethoheit des Parlaments musste sich die Kommission fügen. Sie bekam am Ende auch mehr Personal: Die Vertretungen erhielten für die Durchführung der Kampagnen sogenannte ‚*PRINCE*-Korrespondenten': extern angestellte Kommunikationsfachleute, die PR-Expertise einbrachten. Dies reduzierte zwar das Defizit an Vermittlungskompetenz in der Kommission, war aber keine Lösung für das Problem des fehlenden Personals für die Mittelverwaltung. „It's the same as if you had asked for ice-cream and instead they give you soup", kommentiert eine Befragte aus der Kommission (Interview 26). Damit war der Konflikt in die Binnenstruktur der Kommission verlagert worden.

Dort setzten sich die Probleme ungünstiger Zuweisung von Ressourcen und Aufgaben fort. Die Generaldirektionen Presse und Erweiterung haben darum gekämpft, möglichst wenig von dem Budget verwalten zu müssen und gleichzeitig möglichst viel Personal dafür zu bekommen. Die *GD Erweiterung* forderte die von der *GD Presse* verwalteten Vertretungen auf, weiterhin möglichst viel Geld für die Erweiterung aus-

[151] So argumentiert ein Interviewpartner: „Das EP hat das Budget der Erweiterungsinformation erhöht. Heißt das, dass damit automatisch der Erfolg der Aktivitäten erhöht wird? Das ist nicht sicher. Dann muss man auch sichergehen, dass Leute da sind, die dieses Geld verwalten und sinnvoll ausgeben." (Interview 22)

zugeben.[152] Dieses Geld sollte aber nach wie vor von den Vertretungen unter der *GD Presse* gemanagt werden. Ziel der *GD Presse* in diesem Streit war, mehr Personal für die Budgetverwaltung zu bekommen. Die *GD Erweiterung* wollte dafür aber kein Personal abgeben. Die Vertretungen selbst sahen sich dadurch widersprüchlichen Anforderungen zweier Stellen aus Brüssel gegenüber, denn sie mussten die Programme zur Erweiterung inhaltlich mit der *GD Erweiterung* abstimmen, was die Verwaltung angeht, aber mit der *GD Presse*. Innerhalb der Vertretungen hat sich der Streit um das Budget teilweise fortgesetzt zwischen den Beamten, die vor allem die Notwendigkeit sahen, ein zu hohes Budget abzuwehren und jenen, die möglichst viel Geld für Kommunikation akquirieren wollten.[153]

Ausgerechnet für das Budget des Schlüsseljahres 2004 entbrannte ein Monate dauernder Disput zwischen den beiden Generaldirektionen, in den die verschiedenen Arbeitsebenen hinauf bis zu den Generaldirektoren und Kommissar Verheugen verwickelt waren (Interview 24). Die *GD Presse* weigerte sich, das Erweiterungsbudget weiterhin über die Vertretungen zu verwalten (Interview 32). Aus Perspektive der *GD Erweiterung* erschien dieses Verhalten als Obstruktion.[154] Die Weigerung der Vertretungen, Gelder für die Kommunikation zur Erweiterung anzufordern, kommentiert ein hoher Beamter in der *GD Erweiterung*:

> „Aber ist das sinnvoll? In derselben Woche, in der die britischen Tabloids aufgemacht haben mit der Angst-Schlagzeile ‚Invasion of Foreign Workers', in derselben Woche hat die Londoner Vertretung als Budget beantragt: Null Euro." (Interview 32)

Schließlich gab die *GD Erweiterung* nach und verwaltete nun doch zentral die Ausgaben. Dies erklärt die Abweichungen in der Struktur des Budgets für das Jahr 2004 (Abbildung 8). Die Generaldirektion musste nun aber möglichst schnell möglichst viel Geld ausgeben. So kam es zum bis dahin größten ‚*Call for Proposals*' über europaweit 14 Millionen Euro für zivilgesellschaftliche und öffentliche Antragsteller von Projekten

---

152 Ein Befragter beschreibt die Situation aus der Perspektive der *GD Erweiterung* wie folgt: „Wir wollen natürlich möglichst viel Geld für Erweiterungsaktivitäten ausgeben. DG Press sagt dagegen: Wir können nicht mehr Geld nehmen, als die Leute verarbeiten können." (Interview 1)

153 Ein Vertreter der *GD Erweiterung* berichtet: „Es soll vermieden werden, dass am Ende des Jahres Geld zurückgeht. Andererseits sagen uns die für Erweiterung Zuständigen in den Vertretungen: Wir könnten mehr gebrauchen. Diesen Zielkonflikt müssen wir regeln. Dieses Jahr gab es über die einzelnen Zuweisungen schon sehr unterschiedliche Vorstellungen: Wir wollten für Deutschland 2,5 Millionen Euro ausgeben, weil uns die für Erweiterung Zuständigen in der Vertretung in Berlin gesagt haben: soviel können wir absorbieren. DG Press sagte, dass das nicht geht. Am Ende sind wir bei nur 1,8 Millionen Euro gelandet. Deswegen sind wir nun mit Vorwürfen konfrontiert: Die Kommission gibt Deutschland nicht genug Geld." (Interview 1)

154 „DG Press wollte einfach nichts mehr für die Erweiterung tun. Wenn die Vertretungen die Erlaubnis bekommen hätten, hätten sie es tun können. 2003 hat z.B. die […] Vertretung erfolgreich alle Calls for Proposals durchgeführt: Weil der Wille dazu da war und sie nicht von Brüssel daran gehindert wurde. Dazu kommt, dass Verheugen oft in […] war und dem Leiter der Vertretung eingeheizt hat." (Interview 32, gekürzt zum Zweck der Anonymisierung).

zum Thema EU-Erweiterung. Damit konnte das Geld noch im Jahr 2004 ‚committed' werden, wie es das Budget vorsah. Zur Realisierung von Projekten kam es dadurch aber erst in den Jahren 2005 und 2006. Die beschlossene zentrale Verwaltung des Budgets hatte damit Konsequenzen für die Wahl und das Timing der eingesetzten Kommunikationsinstrumente. Beim ‚Call for Proposal' zieht sich die Kommission auf die Rolle des Agenda-Setters zurück, was gerade im Jahr 2004 möglicherweise zu wenig war.

4.3 Flexibilität? Die neuen Haushaltsregeln der EU und ihre Folgen

> Ask anyone and they will tell you that the financial regulations today are so heavy that more than fifty percent of working hours are devoted to administration. It is all about checking to make sure that we don't do anything wrong or misappropriate any funds. But in the end, nobody will dare to do anything." (Margot Wallström)[155]

Dass der Streit um Ressourcen so eskalierte und die Kommission in derartige Schwierigkeiten kam, ihr Budget zu verwalten, lag nicht nur an den schwach besetzten Vertretungen der Kommission, die nun auch noch die Erweiterungsgelder verwalten sollten. Vielmehr lag es auch an den immer komplexeren Budgetregeln und deren rigoroser Auslegung durch die Kommission. Im Gegensatz zum Vorsatz bei der Implementierung der Kommunikationsstrategie das *Prinzip Flexibilität* walten zu lassen erscheint die Kommission als *gefesselt von rigiden Verwaltungsregeln*.

„Die Kommission ist durch ihre neue Finanzverfassung leider komplett paralysiert. Das bereitet mir große Sorgen – ein schrecklicher Bürokratismus lähmt die Kommission", beklagt auch einer der befragten Regierungsvertreter (Interview 4). Worte wie „Paralysierung" und „Hyperbürokratismus" fallen im Zusammenhang mit der Budgetverwaltung der Kommission bei Interviewpartnern in nationalen Regierungen, Informationsstellen und beim EP (Interviews 14, 37, 45).

Hintergrund der Verschärfung der Regeln war, dass sich als Folge der Affären der Santer-Kommission, die sich unter Prodi beim statistischen Dienst ‚*Eurostat*' fortsetzten, ein Klima der Unsicherheit in der Kommission verbreitet hat, das wiederum zu einer noch strikteren Auslegung aller Regeln geführt hat. Die Einführung der neuen Haushaltsordnung und die Folgen für die Umsetzung der Erweiterungsstrategie bewerten verschiedene nationale Vertretungen der Kommission wie folgt:

> „very bureaucratic and cumbersome […] difficult to implement activities […] greater flexibility needed […] extremely bureaucratic and complicated […]Is there a way to decrease bureaucracy or improve and clarify rules of procedures? […] caused enormous problems" (KOMMISSION 2003e).

---

155 Im Interview mit dem Internetangebot EurActiv, 6.4.2005. URL: http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:31-137619-16&type=Interview (1.11.2005).

Diese Alarmsignale sind schon spätestens Mitte 2003 in Brüssel eingegangen. Ein Entwurf zur Revision der Finanzordnung folgte aber erst zwei Jahre später, als es zumindest für die Informationsarbeit zur Erweiterung zu spät war.

Bei der Anfang 2003 in Kraft getretenen neuen Haushaltsordnung ging es im Kern darum, Subventionen grundsätzlich nur noch über offene Ausschreibungen zu vergeben. Die notwendigen Durchführungsbestimmungen dafür hatte die Kommission erst im Dezember 2002 verabschiedet. Bis dahin war für die Beamten nicht klar, welche Formen bisheriger Subventionierung damit definitiv illegal werden. Denn traditionell hatte die Kommission Informationsaktivitäten anderer Organisationen direkt bezuschusst und dabei mit einem relativ festen Kreis von Partnern zusammengearbeitet. All dies hat die Kommission letztlich für unvereinbar mit den neuen Budgetregeln befunden.

Als Folge wurde ein zentraler Bestandteil der Erweiterungsstrategie, die Partnerschaft mit den Regierungen der Mitgliedstaaten, durch die neuen Regeln torpediert. Denn die Kommission hatte zuvor in einem langwierigen Verfahren Verträge mit den Regierungen über gemeinsame Aktivitäten ausgehandelt (‚Konventionen'). Auch diese stellten sich als unvereinbar mit dem neuen Finanzregime heraus. Ein Vorschlag für neue Modelle der Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten kam von der Kommission erst 2004 (KOMMISSION 2004a). Dadurch sind Gelder, die beispielsweise auf Ebene der deutschen Bundesländer für die gemeinsame PR eingeplant waren, nicht ausgegeben worden (Interview 45).

Eine weitere Konsequenz des neuen Finanzregimes war, dass die Kommission ihrem gesamten Netz von Informationsstellen im Jahr 2003 die Zusammenarbeit aufkündigte, was langjährige Partner vor den Kopf stieß und teilweise in finanzielle Schwierigkeiten brachte (Kapitel V, 4.4). Da über die Informationsstellen der Partner der Kommission ein Großteil ihrer Publikationen verteilt wird und diese Stellen auch viele kleine Aktionen, Seminare usw. organisieren, sind dadurch ebenfalls PR-Aktivitäten verschoben oder verhindert worden.

Die *rigorose Haltung bei der Interpretation des Finanzregimes* hatte sich innerhalb der Kommission erst nach und nach durchgesetzt. So erklärte ein Beamter einer Kommissionsvertretung, dass sich die *GD Presse* im Streit um die Auslegung der Regeln letztlich der strengen Interpretation der *GD Budget* gebeugt habe (Interview 16). Die strikte Interpretation der Budgetregeln durch die Kommission wird von Vertretern der Parlamentsverwaltung kritisiert:

> „Es ist widersinnig und schockierend, wie die Kommission ihre Finanzierungsregeln auslegt. [...] Die Beamten der Kommission haben Angst. Alle haben Angst. […] Man fühlt sich verwundbar. Einige Juristen haben das ausgenutzt, um sich eine Macht zu verschaffen, die sie nicht verdienen. […] Es muss eine politische Lösung geben, die dem Geist der Gesetze entspricht und trotzdem praktikabel ist." (Interview 6)

Und auch innerhalb der Kommission heißt es:

> „Seit dem Fall Santers ist eine Atmosphäre der Angst und Verdächtigungen in der Kommission, dass den Finanzregeln nicht 100 Prozent Genüge getan wird. Die internen Kontrollen sind so streng, dass Aktivitäten unglaublich verlangsamt werden. Interne Regeln verhindern, dass die Kommission schnell und flexibel handeln kann." (Interview 40)

So agierten die Vertretungen in den Jahren 2002 und 2004 in einem Klima der Unsicherheit, was die fundamentalen Regeln ihres Haushaltens angeht. Eben in diesen Jahren wäre gerade angesichts ihrer knappen Personalressourcen ihr uneingeschränkter Einsatz für die Verwaltung und Umsetzung der Erweiterungskampagne gefragt gewesen.

Die neue Finanzverfassung wird quer durch alle Vertretungen als größtes Hindernis bei der Implementierung der Erweiterungsstrategie gesehen, wie auch die Umfrage unter den Vertretungen der Kommission ergibt (siehe Abschnittt 4.4, Tabelle 29). Ausgehend von den Ergebnissen der qualitativen Interviews in Paris und Berlin wurden vier Items vorgeschlagen mit der Bitte zu bewerten, ob diese bei der Implementierung der Erweiterungskampagne ein großes Problem dargestellt haben (Fragebogen im Anhang). Es zeigt sich, dass drei Viertel der Vertretungen die neue Haushaltsordnung als ‚major problem' empfunden haben. Dahinter treten Probleme der Personalknappheit und des Fehlens von Kommunikationsexpertise zurück. Ein zu niedriges Budget beklagt sogar nur eine von zwölf Vertretungen, die auf die Umfrage geantwortet haben.

Erst im Jahr 2005 schlägt die Kommission eine Revision der Haushaltsordnung vor. Sie kommt zu dem Schluss: „Die Vorschriften müssen in vielen Fällen nicht unbedingt geändert werden; hingegen empfiehlt es sich, ihre Auslegung und Anwendung zu erklären" (KOMMISSION 2005b: 2). Damit räumt die Kommission ein, dass nicht nur die Regeln zu streng waren, sondern auch ihre restriktive Interpretation durch die Kommission.

Schon die Tatsache, dass es zu einer solchen Revision kommt, deutet daraufhin, dass nicht nur die Informationspolitik, sondern die Arbeit der Kommission insgesamt im Zuge der Einführung der neuen Haushaltsordnung in Mitleidenschaft gezogen wurde. Es gibt aber Argumente dafür, dass gerade die PR-Arbeit unter den Auflagen zu leiden hatte. Besonders die Medienarbeit aber auch die Publikums-PR müssen flexibel auf aktuelle Entwicklungen reagieren können, was durch den langen Vorlauf von großen Ausschreibungen unmöglich wurde. Dann beruhte die Kommunikationsstrategie zur Erweiterung zunächst vor allem auf dem Kontakt zu Multiplikatoren. Der Streit um die neuen Regeln hat aber gerade das Beziehungsnetzwerk der Kommission auf eine harte Probe gestellt, soweit gemeinsam finanzierte Projekte vorgesehen waren. Auf den Punkt gebracht wird die Problematik von einem Beamten, der im Abschlussbericht der Kommission zur Erweiterungskampagne mit den Worten zitiert wird: „Communications do not fit into standard project norms […] you cannot do information work by tender" (KOMMISSION 2004f: ii).

Sechs Konsequenzen der Einführung der neuen Haushaltsordnung und der damit verbundenen Querelen um die Verwaltung des Budgets sind für die PR-Aktivitäten zur Erweiterung nachweisbar.

(1) Erstens scheint die *Verteilung des Budgets* auf verschiedene Stellen der Kommission und auch auf verschiedene Vertretungen weniger von der Logik eines Bedarfs an Informationsmaßnahmen als von der ‚Absorptive Capacity' der jeweiligen Vertretung bestimmt worden zu sein. Es wird also in einem Land nur soviel ausgegeben, wie in der jeweiligen Vertretung aufgrund ihres Personalbestandes verwaltet werden kann, jenseits der Frage, wie viel Kommunikation mit welchen Mitteln zu welchem Preis nötig wäre. (2) Zweitens ist als Folge dieses Ringkampfes innerhalb der Verwaltung insgesamt *weniger für die Erweiterungsinformation getan worden als möglich* gewesen wäre, weil viel Energie von vielen Beteiligten durch die Budgetverwaltungsfragen gebunden war. (3) Drittens ist vieles erst *später und langsamer umgesetzt worden als geplant*, denn der Prozess hat die Freigabe einzelner Budgetposten verzögert. (4) Dies hat die Kommission viertens *Vertrauen bei vielen Partnern gekostet*, mit denen sie bei der Finanzierung von Informationsmaßnahmen zusammengearbeitet hat. (5) Fünftens sind durch solche verwaltungstechnischen Probleme *andere Kommunikationsinstrumente* zum Zuge gekommen als geplant. Offene Ausschreibungen zur Einreichung von Vorschlägen eignen sich, um Agenda-Setting zu betreiben, aber nicht zur Vermittlung von inhaltlichen Aussagen. (6) Sechstens hat für das Jahr 2004 die Auseinandersetzung über die Verantwortung für die Verwaltung des Budgets dazu geführt, dass gerade in der wichtigen ersten Hälfte des Jahres viele von den Vertretungen ursprünglich *geplante Erweiterungsaktivitäten nicht durchgeführt* werden konnten.

Damit zeigt sich, dass bei der PR der Kommission verwaltungstechnische Probleme die Umsetzung von Strategien erheblich überlagert haben, sodass am Ende die Frage legitim sein muss: Wie viel Strategie bleibt übrig angesichts der Dominanz intervenierender Variablen wie der Einführung einer neuen Budgetordnung und dem Streit um Ressourcen zwischen verschiedenen Generaldirektionen? Richtigerweise legt sich die Kommission auf Flexibilität als Maßstab ihrer Kommunikationsaktivitäten fest. Sie kann diesem Maßstab allerdings angesichts ihrer Budgetregeln und einer rigorosen Auslegung dieser Regeln nicht gerecht werden.

4.4 Dezentralisierung? Die Arbeit der Vertretungen

Das zweite Prinzip der Kommunikationsstrategie zur Erweiterung und ein Grundsatz der Informationspolitik der Kommission insgesamt ist die *Dezentralisierung von PR*: Kommunikation mit den Bürgern soll nicht mehr von Brüssel ausgehen, sondern von den Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten in Partnerschaft mit den dortigen Regierungen. Das Prinzip der Dezentralisierung erkennt an, dass es keine Brüsseler Kommunikationsstrategie geben kann, die in allen Mitgliedstaaten funktioniert: Welche Maßnahmen national wie umgesetzt werden, soll auch auf dieser Ebene entschieden und organisiert werden. Am Beispiel der Erweiterungsinformation lässt sich nun zeigen, ob und wie diese Idee umgesetzt wurde. Daraus ergeben sich zwei Fragestellungen: (1) Entspricht die Aufgaben- und Ressourcenaufteilung zwischen Zentrale und Vertretungen dem Prinzip der Dezentralisierung? (2) Inwiefern haben

sich die Vorgehensweisen der Vertretungen der Kommission unterschieden, und sind diese Unterschiede eine strategische Anpassung an nationale Verhältnisse?

Zur Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Vertretungen: Die zentrale Ebene hat in Gestalt der ‚*Enlargement Information Unit*' den groben Rahmen gesetzt, Koordination und Qualitätssicherung betrieben, aber auch eigene Projekte durchgeführt. Die Vertretungen haben aus den zentralen Vorgaben nationale Pläne entwickelt und diese in konkrete Projekte umgesetzt, die dezentral gemanagt, aber von der Zentrale in Brüssel genehmigt wurden. Dabei gab es sowohl auf zentraler wie auch auf dezentraler Ebene klassische Pressearbeit, Seminare für Journalisten, Publikationen, Ausschreibungen für die Zivilgesellschaft und Medien.

Der Unterschied zwischen zentralen und dezentralen Aktivitäten sollte nach dem Prinzip der Dezentralisierung sein, dass Brüssel grenzüberschreitende Aktivitäten organisiert und die Vertretungen für die nationale Situation maßgeschneiderte Strategien entwickeln. Tatsächlich haben die vor allem koordinierenden Aktivitäten der ‚*Enlargement Information Unit*' diesem Prinzip entsprochen. Die direkte Verwaltung der Projekte ist teilweise in Brüssel geblieben oder dahin zurückgekommen, weil den Vertretungen die Mittel zur vollen Umsetzung einer dezentralen Kommunikationsarbeit fehlten. Die Vertretungen hatten nicht die Ressourcen, um wirklich dezentralisiert zu arbeiten. Sie hatten auch nicht die nötigen Entscheidungsspielräume. Bei jedem Projekt drohte die Ablehnung aus Brüssel, weil vieles nicht mehr mit der Haushaltsordnung vereinbar schien (Interview 16). Die Interpretationshoheit für Fragen der Haushaltsordnung lag in Brüssel. Damit blieb die Praxis der Arbeit der Vertretungen hinter dem Konzept der Dezentralisierung zurück, wie nun am Beispiel der Vertretungen in Paris und Berlin nachgewiesen wird.

Kommunizieren unter erschwerten Bedingungen: Die Vertretungen in Paris und Berlin

Global besehen war die Informationsarbeit der Kommission in *Frankreich* erfolglos. Hatte sich die Vertretung in Paris vorgenommen, die „Mauer der Gleichgültigkeit" gegenüber der Erweitung zu durchbrechen und eine „déminage du terrain" vorzunehmen (KOMMISSION 2001f), so muss dies angesichts der Umfrage-Ergebnisse zum Thema Erweiterung und dem abgelehnten Verfassungsreferendum als gescheitert gelten (Abschnitt 1.1). Klar ist angesichts der Ressourcen der Kommission aber auch: Sie konnte nicht eine Mehrheit der Bevölkerung für die Erweiterung begeistern. Dennoch hätte die Vertretung mehr erreichen können, wenn nicht Personalmangel und Verwaltungsprobleme die Realisierung von Kommunikationsaktivitäten aufgehalten hätten.

Die Kampagne ist spät in Gang gekommen und die Analyse der Jahresberichte ergibt, dass geplante Aktivitäten häufig nicht umgesetzt werden konnten. Erst ab der zweiten Hälfte 2003 kam es zu Maßnahmen, die in großem Stil die Bevölkerung erreichen konnten. Schon im ersten hier vorliegenden Papier zur Erweiterungsstrategie von 2001 wird die „démarrage tardif" der Kampagne beklagt. Als Grund nennt die Vertretung in Paris das späte Eintreffen des verfügbaren Budgets aus Brüssel und Verzögerungen bei der Rekrutierung eines ‚*PRINCE*-Korrespondenten' (KOMMIS-

SION 2001k). Für Frankreich existiert wie erwähnt ein elaboriertes Papier für die Kommunikationsstrategie von 2002 bis 2006. Die Evaluation nach knapp zwei Jahren erklärt die Umsetzung der Strategie als bis dahin de facto gescheitert: Zwar haben die durchgeführten Aktivitäten durchaus den anvisierten Zielen gedient. Der kühn entworfene Handlungsrahmen aber wird als zu anspruchsvoll und daher an der Wirklichkeit gescheitert angesehen. Insgesamt sollten sich die Pläne in Zukunft stärker an den verfügbaren Mitteln orientieren, so das Fazit (KOMMISSION 2003k).[156] Teilweise wurde dies schon vorweggenommen im Arbeitsplan für 2002, der eine Reihe von Maßnahmen klein gedruckt aufführt, die nur bei ausreichenden Ressourcen ausgeführt werden sollen, die die Vertretung dann aber offensichtlich nicht bekam. Daher kann in diesem Fall tatsächlich ermittelt werden, was die Kommission nicht getan hat: zum Beispiel eine qualitative Studie der öffentlichen Meinung zur Erweiterung, eine Informationsreihe zum Thema Einwanderung, ein Newsletter über die Kandidatenstaaten (KOMMISSION 2001i). Offensichtlich mangelte es nicht an Ideen für Aktivitäten, sondern an den Ressourcen diese umzusetzen. Frankreich stellt zwar 16 Prozent der EU-Bevölkerung, aber nur 11 Prozent der Kommunikationsmittel für das Thema Erweiterung wurden dort ausgegeben.

Deutschland repräsentiert 22 Prozent der EU-Bevölkerung und hat gerade 14 Prozent der Mittel bekommen (KOMMISSION 2004f: 5). Die Vertretung hat so wenig Budget erhalten, weil ihr Personal und damit die Fähigkeit fehlte, mehr Geld zu verwalten. Deutschland als größter Mitgliedstaat leidet unter dem Kommissionsverteilungsschlüssel, nachdem alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden sollen: „The allocated resources that follow the principle of equal treatment in all member states, are no longer adequate" (KOMMISSION 2003n). Im Jahr 2002 musste Berlin einen „substantial part of the budget" wieder unausgegeben an Brüssel zurückschicken (KOMMISSION 2003n). Das Budget sei nicht von einer entsprechenden Zuweisung von Personal begleitet gewesen, beklagt die Vertretung in Berlin.[157] Gleichzeitig habe sich der Arbeitsaufwand durch die neue Finanzordnung vervielfacht, wie das folgende Zitat noch einmal drastisch verdeutlicht:

> „Für uns ist das besonders kritisch bei Veranstaltungen: Früher haben wir die gesamte Veranstaltung genehmigen lassen. Heute wird das Catering, der Blumenschmuck, der Dolmetscher und die Technik einzeln genehmigt. Eine Verfünffachung der Arbeit!" (Interview 16)

---

156 „Ce cadre, malgrè ou à cause de son élaboration, n'a pas vraiment résisté à l'epreuve des faits" (KOMMISSION 2003k: 5f), heißt es dort. Das ursprüngliche Programm wird als „touffu et trop amibitieux" (KOMMISSION 2003k: 7) bezeichnet.

157 „Le budget accordé à la campagne ‚Elargissement' n'était pas accompagné des ressources humaines appropriées. […] la Représentation a du négliger d'autres activités, comme par exemple les contacts et l'assistance à la presse et au grand public […] une détérioration de la situation semble être inévitable." (KOMMISSION 2003n)

Die Folge war die *Nicht-Umsetzung* einer Kommunikationsstrategie, die allerdings auch nie als Strategie im Sinne professioneller PR entwickelt wurde. Das ‚mehrjährige Kommunikationsstrategie' genannte Dokument war – wie schon erwähnt – im Jahr 2004 nicht mehr auffindbar und hat keine praktische Bedeutung als Strategie erlangt. Es ist vermutlich der Überlastung der Vertretung zuzuschreiben, dass auch viele strategische Überlegungen an eine Berliner PR-Agentur delegiert wurden, die seit 2002 wesentliche Bestandteile der Erweiterungskommunikation entwickelt und umgesetzt hat. „Wir hatten hier einen enormen Freiraum, der beinahe unüblich ist. Wir konnten gestaltendes Organ und treibende Kraft sein", beschreibt ein Beteiligter die Situation (Interview 17). Die Agentur konzentrierte sich auf Aktivitäten, die nur wenige Ausgaben forderten. Andernfalls hätte die Kommission Projekte dann jeweils wieder in einem komplizierten Verfahren ausschreiben müssen. Zum Beispiel wurde die Website *‚Mehr-Europa.de'* von der PR-Agentur betreut. Die Kommission hätte für die Entwicklung interaktiver oder multimedialer Elemente wiederum Aufträge an Dritte ausschreiben müssen, wozu es nicht gekommen ist. Es gelang nicht einmal, die Finanzbeziehung zu dem externen Host der Website zu regeln, sodass die Website fünf Monate vor dem Beitrittsdatum vom Netz genommen wurde (Interviews 15, 17, 25).

2001 erklärte die Vertretung in Berlin, dass die *Pressearbeit regionale Medien* mangels Personal nicht abdecken konnte. Auch konnte sie nur weniger Journalistenseminare als nachgefragt anbieten. Nur sieben Diskussionsrunden der Reihe „Mitreden über Europa" konnten trotz größerer Nachfrage durchgeführt werden (KOMMISSION 2001i). Im Jahr 2002 berichtete die Vertretung: „The staff situation in Berlin has deteriorated over the last years." Daher forderte die Vertretung fünf neue Mitarbeiter, die sie aber bis 2005 nicht bekommen hat. Im Arbeitsplan 2003 werden weitere Aktivitäten genannt, die mangels Personal nicht zufriedenstellend realisiert werden können: Pressearbeit, Diskussionsforen, Jugendarbeit (KOMMISSION 2002m). In die Reihe nicht oder unzureichend umgesetzter Aktivitäten gehört außerdem die Zusammenarbeit mit den Medien und die Produktion von Broschüren (KOMMISSION 2004j), die Einstellung eines Newsletter-Redakteurs und die Kontrolle der korrekten Implementierung von Projekten durch Partner der Kommission. Wiederum schickte die Vertretung einen Hilferuf nach Brüssel: „The limited number of officials available in the Representation poses a serious problem to the well functioning of the Representation" (KOMMISSION 2005e). In dieser Situation ist es fast schon erstaunlich, dass die Vertretung trotz allem doch eine Reihe von teilweise recht erfolgreichen Aktivitäten realisiert hat. In Deutschland trafen also die verschiedenen internen Probleme der Kommission und ihrer Vertretungen aufeinander: Die Unklarheit und Rigidität neuer Haushaltsregeln und ein eklatanter Mangel an Personal.

Europaweites Klavierspielen mit Boxhandschuhen

Diese Klagen sind kein Einzelfall, wenngleich die Lage in Berlin und Paris besonders dramatisch war aufgrund der unterproportionalen Zuweisung von Personal an die Vertretungen in größeren Mitgliedstaaten. Mehr als die Hälfte der Vertretungen beklagen in der hier durchgeführten Umfrage einen Mangel an Personal als gravierendes

Problem bei der Umsetzung der Kommunikationsstrategie zur Erweiterung (Tabelle 29).

Tabelle 29: Hindernisse bei der Umsetzung von PR-Aktivitäten

Gravierende Probleme bei der PR für die Erweiterung?	Anteil zustimmender Antworten [%]
Zu geringes Budget	8
Zu wenig Personal	58
Fehlende PR-Expertise	17
Neue Budgetordnung der EU	75

E-Mail-Umfrage unter den Vertretungen der EU-Kommission; n = 12 (von 15 Vertretungen der Kommission; keine Antwort der Vertretungen in Luxemburg, Griechenland, Italien). Mehrfachantworten waren möglich.

Statt einer konsequenten Dezentralisierung von Entscheidungsverantwortung, Aufgaben und Ressourcen hat es das weiter oben beschriebene Mehrebenen-Machtspiel um die Verteilung von Ressourcen zwischen den verschiedenen Generaldirektionen in Brüssel gegeben – auf Kosten der Informationsarbeit der Vertretungen, die *viele Aufgaben und wenig Ressourcen und Entscheidungsspielräume* bekommen haben. Ein Beamter beschreibt die Situation so: „ [It is like] being asked to play the piano in boxing gloves“ (KOMMISSION 2004f: 39). Entweder müssten also die Vertretungen aufgerüstet werden oder das Prinzip der Dezentralisierung muss scheitern beziehungsweise teilweise wieder zurückgedreht werden. Das Prinzip der Dezentralisierung wurde also nicht begleitet von einer entsprechenden Zuweisung von Ressourcen.

Womit wir zur zweiten eingangs aufgeworfenen Frage kommen, die die *Unterschiede zwischen den Aktivitäten der einzelnen Vertretungen* betrifft: Handelt es sich dabei um eine Anpassung der Kommunikation an nationale Verhältnisse? Der Eindruck einer national recht isolierten Umsetzung drängt sich auf, wenn man versucht, Dokumente der verschiedenen Vertretungen zu vergleichen: Strategiepapiere, Evaluationen usw. sind in Form und Inhalt nicht vergleichbar. Bestimmte Dokumente gibt es nur von einigen Vertretungen, von anderen nicht. Vergleichbar ist dagegen die Bandbreite der in allen Vertretungen eingesetzten Kommunikationsinstrumente der Pressearbeit und der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit. Vergleichbar sind ebenso die groben Schwerpunktsetzungen zugunsten sachlicher Information und Agenda-Setting. Unterschiede gibt es aber bei den konkreten Projekten, die den Schwerpunkt der Aktivitäten bildeten und der Art ihrer Durchführung. Diese Unterschiede erscheinen nur teilweise als Anpassung an nationale Verhältnisse: In den skandinavischen Ländern lag der Schwerpunkt zum Beispiel stärker auf Transparenz und politischer Diskussion:

> „In Finland it is absolutely essential to have an open door so that members of the public feel free to walk in, sit down and ask you questions about the EU. It is part of our transparency culture.“ (KOMMISSION 2004f: 7)

Daher spielen in Finnland die Informationsbüros zu Europa eine zentrale Rolle. In den Mittelmeerländern war es eher ein „bunter Ansatz“ mit Events und viel audiovisueller Kommunikation (Interview 1), was im Norden Europas nicht gut ankommt, wie das folgende Beispiel verdeutlicht:

> „Zum Beispiel wurde die Idee ventiliert, ein Rockkonzert zu organisieren. Da kam ganz klar aus den Vertretungen in Skandinavien: Der skandinavische Bürger wird kein Verständnis dafür haben, dass dafür Geld 'rausgeschmissen wird. Sie müssen die nationalen Gefühle im Hinblick auf die Frage sehen: Ist das wirklich gut ausgegebenes Geld? Deswegen ist es immer noch die beste der Möglichkeiten, das vor Ort entscheiden zu lassen.“ (Interview 1)

Viele Unterschiede scheinen sich aber keinerlei Systematik unterordnen zu lassen, sondern sind eher den Einfällen, Vorlieben oder speziellen Fähigkeiten der jeweils zuständigen Beamten zuzuschreiben. Wenn in Griechenland Mousepads und ein Puzzle zur Erweiterung hergestellt werden, in Portugal aber eher ein Theaterstück von Erweiterungsgeldern gefördert wird, dann liegt die Vermutung nahe, dass dahinter keine systematische Anpassung einer Strategie an nationale Verhältnisse steckt. Zum Beispiel hat die britische Vertretung eine Broschüre für Kinder entworfen (‚Europlus'), die dann auch in Frankreich in überarbeiteter Form in Partnerschaft mit dem Bildungsministerium an Schulen verteilt wurde: Das ist ein Beispiel konsequenter Dezentralisierung, die um horizontale Zusammenarbeit ergänzt wird. Aber die Tatsache, dass es keine vergleichbare Broschüre gab, die auf deutsche Verhältnisse angepasst wurde, kann wohl kaum einer speziellen Strategie zugeschrieben werden, sondern vielmehr der Tatsache der Überlastung der Vertretung in Berlin. So kommt auch der Implementierungsbericht der Kommission selbst zu dem Schluss:

> „Implementation naturally varied from country to country, reflecting everything from the geographic and demographic challenges facing individual offices, the level of resourcing in the Office to the individuals charged with the task.“ (KOMMISSION 2004f)

Schließlich erscheint aus Sicht der Zentrale in Brüssel die Arbeit verschiedener Vertretungen auch unterschiedlich professionell zu sein. Während Dänemark für seinen strategischen Ansatz allseits gelobt wird, so scheint in anderen Vertretungen eher improvisiert worden zu sein (Interviews 1, 2, 10, vgl. auch KOMMISSION 2004f). Dies kann wiederum schwerlich als Anpassung an nationale Verhältnisse gesehen werden, sondern als Fehlen einer allgemeinen Qualitätssicherung. Den Vertretungen hätten eine gemeinsame Konzeption und inhaltliche Vorgaben gefehlt, beklagt ein Zwischenbericht der Kommission[158] – während es an verwaltungstechnischen Vorgaben aus Brüssel nicht mangelte.

---

[158] Das von der „Enlargement Information Unit“ strikt unter Verschluss gehaltene Dokument, das den Autor nur in einem ohne Absender verschickten Umschlag erreicht hat, kommt zu der Diagnose eines: „Cadre structuré sur papier“ gegenüber einem „manque des conception commune et don d'applications comparables.“ (KOMMISSION 2003c)

Somit ergibt sich insgesamt, dass die Dezentralisierung als das geeignete Konzept für ein kulturell diverses Europa erscheint. Die Kommission hat mit der Erweiterungskampagne tatsächlich auch ein Experimentierfeld in diese Richtung eröffnet. Der Erfolg der Übung war aber national sehr unterschiedlich, da die Vertretungen sehr unterschiedliche Ressourcen hatten, was ihr eigenes Personal und Budget im Verhältnis zur Bevölkerungsanzahl angeht. Auch die professionelle Kommunikationsexpertise, die für Entwurf und Umsetzung von Strategien zur Verfügung stand, war von Vertretung zu Vertretung unterschiedlich. Die Unterschiede in den Aktivitäten der Vertretungen der Kommission lassen sich nur bedingt als Anpassung an nationale Verhältnisse im Sinne der Idee der Dezentralisierung interpretieren. Es fehlte einerseits an konsequenter Anpassung an nationale Verhältnisse und andererseits an zentraler Koordination und Qualitätssicherung.

4.5 Synergien? Die Kooperation mit den Regierungen

Hinter dem Schlagwort ‚Synergie' steht für die Kommission eine bessere Zusammenarbeit der Institutionen in Brüssel und eine enge Partnerschaft mit den nationalen Regierungen, aus der sich Effizienzgewinne für die PR ergeben. Aus der Kakophonie atomisierter institutioneller PR (Kapitel V, 2.6) soll also ‚EU-phonie' werden. Im Folgenden wird geprüft, ob die Erweiterungskampagne ein Schritt in diese Richtung war.

Die Zusammenarbeit mit dem EP wird im Evaluationsbericht der Kommission als „at best disappointing" bezeichnet (KOMMISSION 2004f: iii). Meinungsverschiedenheiten zwischen Kommission und Parlamentariern gab es in Bezug darauf, welche Ressourcen für bessere Kommunikation nötig sind. Darüber hinaus haben die geführten Interviews Meinungsverschiedenheiten zwischen Kommissions- und EP-Vertretern in der Bewertung der neuen Budgetregeln zu Tage gefördert. Während sich manche in der Kommission als Opfer zu strenger von EP und Rat aufoktroyierter Regeln sehen, so wird in der EP-Verwaltung, die diese Regeln selbst anwendet, der Kommission vorgeworfen, dass sie sie zu streng auslege (Interview 6). Auf Arbeitsebene der Vertretungen in Berlin und Paris waren parallele Aktivitäten der Büros des EP und der Vertretungen der Kommission zu beobachten, über die man sich gegenseitig informiert hat, ohne aber eine gemeinsam beschlossene Strategie zu verfolgen. Viele Synergien sind somit nicht freigesetzt worden.

Zentraler für die Wirkungschancen europäischer Informationspolitik ist ohnehin eine enge Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen. Zunächst wird die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Regierungen an den Beispielen Frankreich und Deutschland dargestellt. Bei der Zusammenarbeit mit den Regierungen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Berlin und Paris. In Frankreich gab es eine enge Bindung an die Regierung. In Deutschland hat die Regierung eine solche abgelehnt. Die Probleme, die sich dann in der Kooperation ergeben haben, ähneln sich aber auf frappierende Weise.

Die Kommission als Juniorpartner in Paris

Traditionell ist die Arbeit gerade der Vertretung der Kommission in Paris von einer starken Bindung an die dortige Regierung geprägt (Interview 2). Entsprechend hat sich die Vertretung von Anfang an um eine enge Zusammenarbeit bemüht, zunächst allerdings vergeblich. Das Interesse der damaligen Regierung an der Kommunikation über Europa war kurz nach der Jahrtausendwende begrenzt (Interviews 1, 10), weil im Jahr 2002 Präsidentschafts- und Parlamentswahlen anstanden und die EU-Erweiterung bei den Wählern nicht beliebt war. Außerdem hatte der Umstand der ‚Cohabitation' die Motivation des sozialistischen Europaministers gedämpft: Die Europapolitik wurde als Teil der Außenpolitik wesentlich vom bürgerlichen Präsidenten Chirac dominiert, wofür das Europaministerium unter sozialistischer Führung offensichtlich keinerlei PR machen wollte. Im Jahr 2003 hatten sich die politischen Verhältnisse geklärt, da Präsident Chirac nun mit einer gleichgesinnten Mehrheit im Parlament regieren konnte. Die Kommission hatte nun im mächtigen *Service d' Information du Gouvernement (SIG)* einen Ansprechpartner gewonnen, der direkt dem Premierminister zugeordnet und besser gerüstet war als das schwache Europaministerium (Interviews 4, 41).

Anscheinend war nun in der französischen Regierung tatsächlich der Wille zur Kommunikation über Europa erwacht, der sich darin manifestiert, dass erstmals die PR der verschiedensten Stellen (Außenministerium, Europaministerium, Premierminister, Präsident) zentral koordiniert werden sollte. Dies war ein Fortschritt, da sich auch im zentralisierten Frankreich die Regierung beim Thema Informationspolitik für Europa als ein Konglomerat von nicht immer miteinander, sondern auch gegeneinander arbeitenden Behörden darstellte. Im *SIG* war auf hoher Hierarchieebene seit Ende 2002 ein Koordinator (‚Chargé de mission') dafür verantwortlich, dass es ein einheitliches Konzept für die Kommunikation zum Thema Europa gibt. Der Koordinator, der als Stabsstelle direkt der Leitung des Informationsservice zuarbeitet, hat – zumindest im Prinzip – Zugriff auf die etwa 100 Mitarbeiter des *SIG* für die Umsetzung europapolitischer Kommunikation. „Europa ist wirklich eine Priorität der Regierung. Das war früher ganz anders", so lautet zumindest die Eigenwahrnehmung des französischen Beamten (Interview 4).

Gleich im ersten Jahr aber erlitt das *SIG* mit seiner neuen europafreundlichen Orientierung einen Rückschlag, denn das Budget wurde um fast die Hälfte gekürzt (KOMMISSION 2003k: 8). Dies ist eine Indikator dafür, dass zwar der Wille zur Europakommunikation da sein mag, aber nicht unbedingt von einer breiten Mehrheit in der Regierung geteilt wird, wie ein Interviewpartner des EP betont: Das *SIG* und das Europaministerium stünden dabei oft ziemlich allein da (Interview 6). Dies war fatal auch für die Erweiterungsinformation der Kommission, denn sie hatte einen Großteil ihres Budgets für gemeinsame Aktivitäten mit der Regierung zurückgelegt. Damit war eine Abhängigkeit entstanden, die dazu führte, dass die Kommission fast zwei Drittel ihres Erweiterungsbudgets im Jahr 2003 nicht mehr ausgeben konnte. Andererseits gelang es der Kommission nur durch die Partnerschaft mit der Regierung, an einigen Informationsprojekten mitzuwirken, die tatsächlich eine signifikante Anzahl an Bür-

gern erreichten. Beispiele sind die Teilnahme an der Werbekarawane, die die ‚Tour de France' begleitete, die Ausstrahlung von Kurzfilmen zu den Kandidatenländern in allen öffentlich-rechtlichen Sendern und die Verteilung von Unterrichtsmaterialien an französischen Schulen, die zusammen mit dem Bildungsministerium arrangiert wurde – dies allerdings erst, als die Regierung dazu bereit war.

Regierung und die Vertretung haben diese Maßnahmen unter ein gemeinsames Logo und Motto gestellt: „L'Europe s'élargit!" Für die französische Regierung war es wichtig, den Franzosen klar zu machen, dass bei dieser Erweiterung die Türkei nicht dabei ist, so ein Regierungsvertreter. Der Regierung ging es auch darum zu zeigen, dass die Länder, die beitreten, gar nicht so groß wie befürchtet sind (Interview 4). Mithin gab es also für die Franzosen keinen Grund, gegen *diese* Erweiterungsrunde zu sein.

Die Kommission dagegen betonte insgesamt eher, wie groß und historisch diese Erweiterungsrunde sei. Auch sei der Erweiterungsprozess noch längst nicht an sein Ende gelangt, so der Tenor von Brüsseler Informationsmaterialien (Abschnitt 3.3). Wie diese unterschiedlichen Perspektiven zu Kooperationsproblemen bei konkreten Projekten führen können, zeigte sich bei der gemeinsamen Herausgabe von Material für Schulen: Während die Kommission auf Karten gerne die Türkei in gleicher Farbe mit den anderen Kandidatenländern gezeichnet hätte, hat die französische Regierung laut einem Interviewpartner durchgesetzt, dass die Türkei ihre eigene Farbe und die Beschriftung bekommt „Autre pays candidat" (Interview 4). Die Regierung hat sich in der Partnerschaft mit der Vertretung bei solchen Fragen also durchgesetzt. Die Kommission war damit eher der Juniorpartner.

Die bürokratischen Probleme der Kommission mit sich selbst führten auch in der Zusammenarbeit mit Regierungsstellen zu Frustrationen:

> „Ein schrecklicher Bürokratismus lähmt die Kommission. Bei den Konventionen verbringe ich ein Drittel meiner Zeit mit Verwaltungsfragen. Das ist ein schrecklicher Preis der Zusammenarbeit, aber wir versuchen sie weiterzuführen." (Interview 4)

Einige Regeln der Kommission schließen auch die Zusammenarbeit aus. So war eines der Modelle der Kooperation, die die Kommission ursprünglich anvisiert hatte, dass die Regierungen die Gelder für die Erweiterungskampagne selbst verwalten, aber nach den Regeln aus Brüssel. „Ich kann keine Ausschreibungen vornehmen, die es so im französischen Recht überhaupt nicht gibt", lautet die Reaktion in Paris dazu (Interview 4). So hat die Zusammenarbeit ihren Preis gehabt für die Kommission wie für die Regierung. Für die Kommission bestand sie in der Abhängigkeit von der Regierung und für letztere in bürokratischen Schwierigkeiten mit den strikten Verwaltungsregeln der EU.

Zurückhaltung bei der deutschen Regierung

Diesen Preis der Zusammenarbeit war die deutsche Regierung nicht mehr bereit zu zahlen. Die Gründe dafür liegen in schlechten Erfahrungen in der ‚Arbeitsgemein-

schaft Euro', in der die Regierung zusammen mit der Kommission und dem Europaparlament die Kommunikation zum Thema Euro organisiert hatte. Obwohl diese Zusammenarbeit noch vollständig unter die alte großzügigere Haushaltsordnung der Kommission fiel, scheint die überbordende Bürokratie die Bundesregierung überfordert zu haben.

> „Von einer engen Zusammenarbeit haben wir Abstand genommen, weil drei Leute nur damit beschäftigt waren, die Belege zu sortieren und ständig die Rückfragen aus Brüssel zu bearbeiten. […] Da ist es günstiger, es alleine zu machen." (Interview 3)

Ein anderer Interviewpartner präzisiert diese Angaben. Die Zusammenarbeit mit der Kommission habe sich von Jahr zu Jahr als schwieriger erwiesen. Man habe aber versucht, eine Konvention mit der Kommission zu schließen. Diese sei aber ein halbes Jahr liegen geblieben, was die für die Erweiterungskommunikation zurückgehaltenen Gelder der Bundesregierung blockiert habe (Interview 20). So zeigt sich, wie auch schon im französischen Fall, dass die Zusammenarbeit in der Form einer gemeinsamen Finanzierung von Projekten auch zum Nachteil beider Partner ausgehen kann. Ein Gesprächspartner aus der deutschen Regierung kritisiert den ganzen Ansatz der Kommission als zu bürokratisch:

> „Woran wir glauben, ist eine Öffentlichkeitsarbeit, die sich nicht zwei, drei Jahre mit der Herstellung von Dokumenten zu beschäftigt, die bei Veröffentlichung schon wieder veraltet sind. Wenn Sie einen fünfstufigen Vorgang haben, der mit einem Memorandum of Understanding beginnt, der dann über einen Kommunikationsplan in eine Rahmenkonvention führt, die dann zu spezielleren Konventionen führt, um dann in einem geförderten Projekt zu enden, da ist das Projekt vorbei, bevor die bürokratische Arbeit erledigt ist. Wir wollen die kontraproduktive Planwirtschaft in diesem Bereich stoppen." (Interview 43)

Eine systematische Zusammenarbeit oder auch nur umfassende gegenseitige Information ist aber nicht zustande gekommen. So haben die Interviews mit den verschiedenen Institutionen ergeben, dass keine Partei wirklich über die Aktivitäten der anderen auf dem Laufenden war.

Da für die Kommission der größte potenzielle Partner in Gestalt des *Bundespresseamtes (BPA)* auf diese Weise für eine Partnerschaft ausfiel, suchte sie sich andere Partner im multipolaren Mehrebenensystem BRD. *Eine* Informationspolitik Deutschlands zum Thema EU gibt es nämlich nicht. Stattdessen konkurrieren verschiedene Regierungsstellen beim Thema Europakommunikation miteinander um Einfluss und Mittel. Das *Auswärtige Amt (AA)* hatte dem Bundespresseamt in den rot-grünen Koalitionsverhandlungen 1998 schon die Verantwortlichkeit für Informationspolitik gegenüber dem Ausland abgerungen. Bei der Kommunikation über Europa hatte sich aber das *BPA* durchgesetzt und formal die Zuständigkeit behalten. So gibt das *AA* an, keine Strategie zur Erweiterungskommunikation zu haben, denn die soll das *BPA* formulieren. Tatsächlich hat aber auch das *Auswärtige Amt* eine ganze Reihe von Maßnahmen in diese Richtung gestartet in der Überzeugung, dass die inhaltliche Kompetenz für das Thema Erweiterung naturgemäß bei ihm liege (Interviews 3, 43). Das *Bundespresse-*

amt hat für die Europakommunikation in Berlin nur zwei Mitarbeiterinnen, deren Referat samt Referatsleitung aber in Bonn sitzt und die (anders als im Fall des *SIG* in Frankreich) keinen Rang einer Stabsstelle mit direktem Zugriff auf alle Ressourcen des *BPA* haben (Interviews 3, 20, 43, 44). Die verschiedenen Institutionen realisieren parallel gleichartige Informationsaktionen und arbeiten dabei nur teilweise zusammen, weshalb ein Interviewpartner einen koordinierten „nationalen Kommunikationsplan" fordert (Interview 45).

Die *Bundesländer*, die aufgrund knapper eigener Etats kompromissbereiter waren, ließen sich auf die Verwaltungs- und Ausschreibungsregeln der Kommission ein. Sie erweisen sich in Deutschland als eine treibende Kraft der Europakommunikation und koordinieren ihre Aktivitäten in einer ‚Informationsgruppe'. Auf die Initiative der Länder geht die deutsche Tradition zurück, jeweils Anfang Mai eine ‚europäische Woche' zu organisieren, in der deutschlandweit in über 1000 Aktionen über Europa informiert wird. Die Kommission konnte mit neun Bundesländern Verträge der Zusammenarbeit abschließen, die dann allerdings ausliefen, weil die Haushaltsregeln der Kommission weitere Konventionen verboten hatten. So hat sich über die Jahre auch in den Bundesländern ein erheblicher Unmut über die Zusammenarbeit mit der Kommission aufgestaut. Die Kooperation mit Brüssel sei „ein unrühmliches Kapitel, wie man zwischen Bürokratien zusammenarbeitet", sagt ein Vertreter der Europakommunikation in einem deutschen Bundesland: „Wir stehen als Partner bereit, wir möchten aber auch, dass die Zusammenarbeit zu Synergien führt und nicht zu Mehrarbeit" (Interview 45).

Alle befragten Stellen geben an, dass das persönliche Verhältnis zwischen den Mitarbeitern von Kommission, EP, Auswärtigem Amt, Bundespresseamt und Bundesländern gut sei. Die *Zusammenarbeit scheitert an der Inkompatibilität der nationalen und europäischen Bürokratie.* Diese Unvereinbarkeit kann nur unter enormen Kooperationskosten überwunden werden, mit viel politischem Willen – und durch eine allgemeine Unterordnung der Kommission unter die Vorstellungen der nationalen Regierung, wie der Fall Frankreich zeigt.

EU-weit begrenzte Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen

Allgemein hatte sich die Kommission unter Prodi offiziell auf die Position zurückgezogen, dass sie zur Zusammenarbeit bereit ist, es aber ins Belieben der Mitgliedstaaten stellt, ob sie daran interessiert sind. In der Umfrage unter den Kommissionsvertretungen wird die Bereitschaft der Regierungen zur Zusammenarbeit beim Thema Erweiterung mehrheitlich aber als ‚gering' bezeichnet. Immerhin fünf von zwölf Vertretungen, die geantwortet haben, geben aber eine große Bereitschaft der Regierungen zur Zusammenarbeit an. Aber nur drei Vertretungen haben nach eigenen Angaben tatsächlich eine intensive Zusammenarbeit realisieren können. Damit zeigt sich: Selbst da, wo der politische Wille auf Seiten der Regierungen vorhanden ist, kann die Kooperation immer noch aus den oben genannten Gründen scheitern.

Tabelle 30: Die Zusammenarbeit der Vertretungen mit den Regierungen

Trifft dies im jeweiligen Mitgliedstaat zu?	Anteil zustimmender Antworten [%]
Hohe Bereitschaft der Regierung zur Kooperation	42
Umsetzung einer engen Kooperation mit der Regierung	25
Abschluss von Konventionen mit der jeweiligen Regierung	25

E-Mail-Umfrage unter den Vertretungen der EU-Kommission; n = 12 (von 15 Vertretungen der Kommission; keine Antwort der Vertretungen in Luxemburg, Griechenland, Italien).

Nur drei von zwölf Vertretungen geben an, Konventionen abgeschlossen zu haben. Dies ist erstaunlich wenig im Vergleich zur Euro-Kampagne, als fast alle Regierungen solche Verträge der Zusammenarbeit geschlossen haben. Es zeigt sich also, dass die im Rahmen der Euro-Kampagne eingeleitete Kooperation (Mak 2001) nicht von Dauer war. Die schlechte Erfahrung mit der Bürokratie der Kommission hat zumindest die deutsche Regierung abgeschreckt. Formale Verträge mit den Regierungen waren nicht gleichbedeutend mit enger Zusammenarbeit. Die Vertretungen der Kommission, die Konventionen geschlossen haben, sind nicht deckungsgleich mit denen, deren Sprecher im Fragebogen angeben, eine intensive Zusammenarbeit realisiert zu haben. Einigen Vertretungen ist es also gelungen, jenseits einer vertraglich fixierten Übereinkunft enge Zusammenarbeit zu initiieren. Umgekehrt haben andere Vertretungen trotz vertraglich geregelter Zusammenarbeit nicht wirklich eng kooperiert.

Damit ergibt sich EU-weit ein Bild der Kooperation, die zwar von der Kommission und von einigen Regierungen angestrebt wird, aber in der Praxis nicht immer zustande kommt. Wie in den Fallstudien Deutschland und Frankreich gezeigt, scheitert die Zusammenarbeit oft an der Inkompatibilität der EU-Regeln mit den Gepflogenheiten nationaler Verwaltungen. Dabei erscheint die EU-Verwaltung insgesamt als die noch stärker durch ihre Regeln eingeschränkte Bürokratie. Das Synergiepotenzial einer engen Zusammenarbeit wurde damit also lange nicht ausgeschöpft. Mehr Synergien wären aber nur zu erwarten, wenn sich die Informationspolitik der Kommission entbürokratisiert; was nur mit der legislativen Unterstützung des EP und des Rats möglich ist, die entsprechend modifizierte Budgetregeln beschließen müssten. Solange dies nicht der Fall ist, ist das Ergebnis von Zusammenarbeit nicht automatisch Synergie, sondern unter Umständen auch wechselseitige Blockade.

4.6 Zwischenfazit

Die ‚Nicht-Implementierungsanalyse' hat eine Reihe von Defiziten bei der Planung und Umsetzung der Erweiterungskampagne offengelegt. Erstens ließ sich ein *Strategiedefizit* ausmachen. Es mangelte an Forschung im Vorfeld, konkreter Zielformulierung und Evaluation. Zweitens konnte die Kampagne nicht wie geplant umgesetzt werden. Dies ließ sich schon am Vergleich der geplanten mit der tatsächlichen Budgetstruktur ablesen. Die Fallstudien Frankreich und Deutschland haben eine Vielzahl an Beispie-

len offengelegt, wo die Vertretungen der Kommission nicht in der Lage waren, ihr Budget wie geplant in Aktivitäten umzusetzen.

Die als zentral proklamierten Prinzipien Dezentralisierung, Synergien und Flexibilität ließen sich kaum umsetzen. Die Verlagerung von Aufgaben an die Vertretungen der Kommission war nicht von einer Verlagerung von Ressourcen und Entscheidungsspielräumen begleitet, weshalb es nur bedingt zur Entwicklung und Umsetzung maßgeschneiderter Strategien für die einzelnen Mitgliedstaaten kommen konnte. Statt Synergien haben sich in der Zusammenarbeit mit den Regierungen auch die *Kosten bei der Kooperation inkompatibler Bürokratien* realisiert. Das Prinzip Flexibilität bricht sich an den starren Verwaltungsregeln, denen die PR-Aktivitäten der Kommission unterliegen.

Eine Reihe von internen und externen Faktoren haben die Entwicklung und konsequente Umsetzung einer kohärenten Kommunikationsstrategie verhindert. Diese wurden größtenteils schon erwähnt und einzeln diskutiert. Hier sollen sie nun systematisiert werden. Dabei lassen sich kommissionsinterne, EU-interne und externe Faktoren unterscheiden.

(1) Zwei *kommissionsinterne Faktoren* sind zentrale Ursachen der Umsetzungsprobleme erfolgreicher PR. (a) Der erste Faktor betrifft die *Struktur der Kommission* selbst: Sie ist in Generaldirektionen aufgeteilt, die untereinander in Konkurrenz um Ressourcen stehen. Ausgerechnet die für Kommunikation zentrale *GD Presse* war ohne Kommissar politisch so geschwächt, dass sie im Kampf um Ressourcen anderen *GDs* unterlegen war. Dies führte zur ungünstigen Verteilung von Ressourcen innerhalb der Kommission. Die Situation wurde weiter verschärft durch eine ungünstige Verteilung von Ressourcen zwischen Vertretungen der *GD Presse* und ihrer Zentrale in Brüssel. Die *GD Erweiterung* sollte das Programm bestimmen; die schwachen Vertretungen unter *GD Presse* aber die eigentliche Kommunikationsarbeit leisten, womit sie mangels Personal zumindest in einigen Ländern scheitern mussten. (b) Der zweite rein interne Faktor ist die *Arbeitskultur* der Kommission. Tief im Verständnis der Verwaltung verwurzelt ist die korrekte Erfüllung von Verwaltungsvorschriften, weniger aber die Erreichung von Kommunikationszielen. Nun ist es selbstverständlich, dass die Kommission nicht gegen Regeln verstoßen will. Die spezifische Organisationskultur hat aber Einfluss auf die Interpretation von Regeln. Angeheizt durch Korruptionsskandale ist in der Kommission ein Klima der Angst entstanden, das zu einer rigiden Interpretation der Finanzregeln geführt hat. Die strenge Interpretation der neuen Budgetregeln der EU stellte die Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen und selbst mit den eigenen Informationsstellen zeitweise infrage.

(2) Dann gibt es mindestens zwei Faktoren, die *EU-spezifisch* und nicht allein der Kommission anzulasten sind. (a) Dies sind erstens die *strengen Budgetregeln*, die von EP und Rat beschlossen worden sind. Das Problem ist nicht nur deren rigide Auslegung durch die Kommission, sondern auch deren manifest rigider Inhalt. Ausschreibungen mit langen Vorlaufzeiten und komplexen Prozeduren kommen nicht unbedingt dem Anliegen entgegen, mäßig interessierte nationale Regierungen, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen zur Zusammenarbeit zu bewegen. Und sie verhindern die

flexible Formulierung und Umsetzung von PR-Strategien. (b) Als zweiter Faktor, der zu den dargestellten Umsetzungsproblemen beiträgt, erweist sich die *Zuweisung von Ressourcen für Kommunikation* durch das EP. Zur Umsetzung von Informationspolitik braucht die Kommission nicht nur operatives Budget und Kräfte mit Kommunikationsexpertise – was sie im Fall der Erweiterungskampagne sogar bekommen hat, sondern auch hinreichend Personal zur Verwaltung des Budgets.

(3) Als letzte Kategorie der Faktoren, die die Implementierung von Programmen behindert haben, sind *externe Faktoren* zu nennen. Diese bestehen in der Bereitschaft von nationalen Regierungen, Medien und der Zivilgesellschaft, mit der Kommission zu kooperieren.

Alle drei Faktorenbündel beeinflussen sich gegenseitig. Korruptionsvorwürfe von außen bestärken die Kommission in ihrer rigiden Interpretation von Regeln. Die Fixierung mancher Beamten auf die eigenen Verwaltungsvorschriften stößt potenzielle Kooperationspartner in Regierung, Medien und Zivilgesellschaft vor den Kopf, sodass schließlich eine *Spirale der Nicht-Implementierung* in Gang kommt.

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 gegenübertreten, 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 *Refeudalisierung* 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, wenngleich 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 nichtsdestoweniger 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 politisch Stellung.
(b) Dann wurde überprüft, ob Meinungen nicht nur vertreten, sondern auch begründet werden. Wenn Meinungsaussagen 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 eingeht. 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. Zugespitzt 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 *kommissionsinternen, 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?

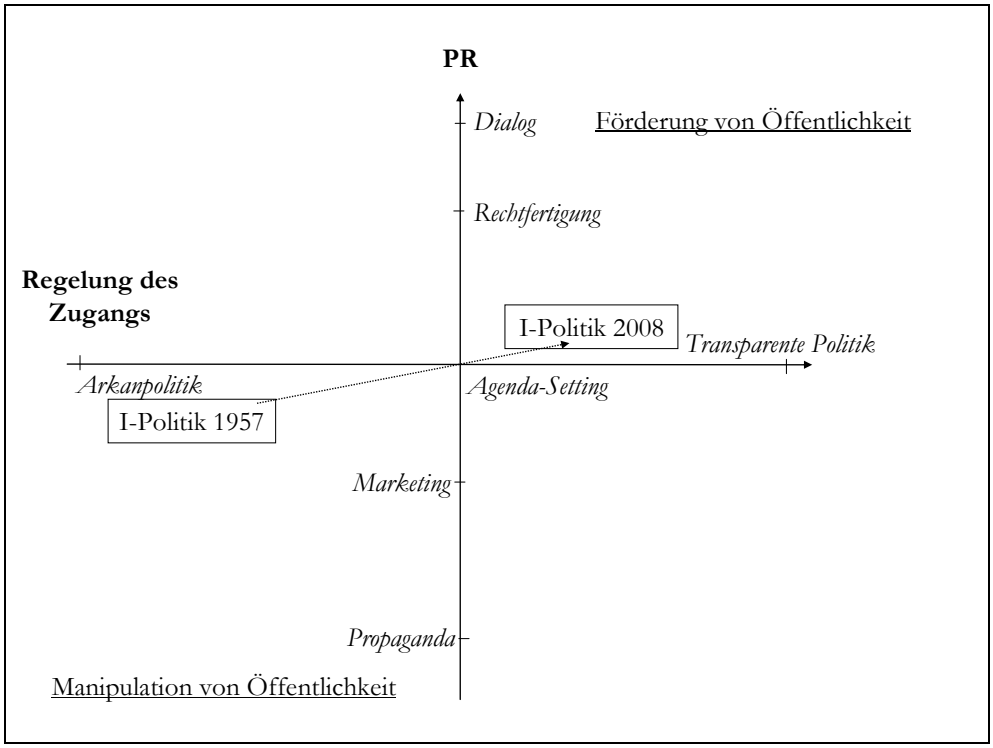
Die Frage ist, ob sich die Informationspolitik der Kommission weiterentwickelt hat und ob sich dieser schleichende Wandel einmal zu einem Paradigmenwechsel europäischer Informationspolitik auswachsen kann.

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.

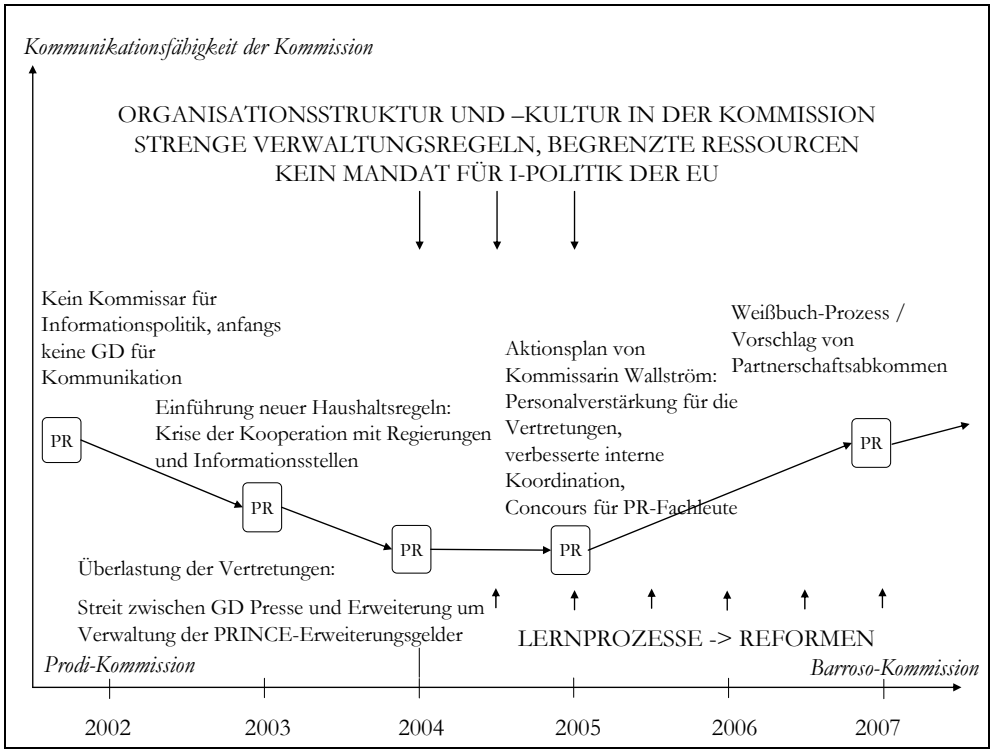
(3) Schließlich orientiert sich die Kommission in der Tat mittlerweile überwiegend an demokratietheoretisch legitimierbaren Leitbildern wie *Transparenz und einer moderaten Form von Agenda-Setting*. Die Fortschritte auf dem Weg zu mehr Transparenz bestehen vor allem in der Einführung der neuen Transparenzregeln 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

Bemühungen Margot Wallströms gescheitert, einen entsprechenden Verweis im neuen Vertrag von Lissabon zu verankern.

Abbildung 10: Die Informationspolitik seit der Jahrtausendwende



Auch wenn diese Faktoren bis heute wirken, so sind seit 2005 Entwicklungen zu beobachten, die sich als institutioneller Lernprozess interpretieren lassen. 2005 formulierte Margot Wallström ein substanzielles Reformprogramm (‚Action Plan', KOMMISSION 2005h), das tatsächlich auf viele Defizite eingeht, die im Rahmen dieser Studie nachgewiesen wurden. So will die Kommission ihre Kommunikationsarbeit besser koordinieren. Sie hat das Personal einer Reihe von Vertretungen im Rahmen eines Pilotversuchs deutlich aufgestockt. Auch setzte die Kommission mit dem im Sommer 2006 veröffentlichten *Weißbuch* nun tatsächlich den Grundstein zur Entwicklung einer echten europäischen Informationspolitik. Denn erstmals versuchte die Kommission, die Regierungen und das EP bei der Formulierung einer neuen Strategie einzubeziehen. Seit Ende 2007 liegen nun der Entwurf der Kommission für ein Partnerschaftsabkommen mit dem EP und Instrumente für die Kooperation mit den Regierungen vor (KOMMISSION 2007a). Es ist allerdings noch völlig offen, ob am Ende tatsächlich ein ernsthafter gemeinsamer Anlauf gestartet wird, um den entlang der Institutionengrenzen fragmentierten und embryonalen Status europäischer Informationspolitik

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 *Kommunikations*fähigkeit der Kommission bremsen, sind noch zwei Gründe zu nennen, die zusätzlich die *Lern*fähigkeit 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/Mc Leod 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 Erweiterungskampagne 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 Zustimmungsmanagement. 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 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 Mediensegment, 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 Intiativen 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-Berichterstatter 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.

VIII Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun (2003): Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich, 31-54.

Ahrweiler, Petra/Thomaß, Barbara (Hrsg.) (2005): Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik. Strukturen und Visionen. Münster: LIT.

Anderson, Benedict (1983): Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism. London: Verso.

Anderson, Peter J./McLeod, Aileen (2004): The Great Non-Communicator? The Mass Communication Deficit of the European Parliament and its Press Directorate. In: Journal of Common Market Studies 42, 5, 897-917.

Arnold, Klaus (2003): Propaganda als ideologische Kommunikation. In: Publizistik 48, 1, 63-82.

Atteslander, Peter (2000): Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin: Erich Schmidt.

Augstein, Franziska (2004): Dieser Kontinent braucht eine gemeinsame Verteidigung. „Es gibt einen gefährlichen Mangel an europäischem Bekennermut“: Ein Gespräch mit Günter Verheugen, dem neuen EU-Industriekommissar. In: Süddeutsche Zeitung, 22.11.1994, 13. URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/428/43385/ (28.01.2007).

Avenarius, Horst (2000): Public Relations. Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation. Darmstadt: Primus.

Baden, Christian (2004): Die politische Kommunikation der Europäischen Kommission im Erweiterungsprozess. Integration durch Kommunikation am Beispiel Polen. Unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Erlangen.

Baerns, Barbara (1991 [1985]): Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus. Zum Einfluss im Mediensystem. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.

Baerns, Barbara (1995): PR-Erfolgskontrolle: Messen und Bewerten in der Öffentlichkeitsarbeit. Frankfurt a. M.: IMK.

Baerns, Barbara/Raupp, Juliana (Hrsg.) (2000): Information und Kommunikation in Europa. Berlin: Vistas.

Banisar, David (2006): Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World. A Global Survey of Access to Government Records Laws. Draft Copy. URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf (05.02.2007).

Barker, Ernest (1948): Reflections on Government. London: Oxford University Press.

Basler, Roy (1953): The Collected Works of Abraham Lincoln. Volume 7. New Brunswick: Rutgers University Press.

Beck, Klaus/Schweiger, Wolfgang (Hrsg.) (2001): Attention please! Online-Kommunikation und Aufmerksamkeit. München: Reinhard Fischer.

Beierwaltes, Andreas (2000): Demokratie und Medien. Der Begriff der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie in Europa. Baden-Baden: Nomos.

Bender, Peter (1997): Europa als Gegenstand der politischen Kommunikation – eine vergleichende Untersuchung der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Regierungen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg.

Bennet, W. Lance/Entman, Robert M. (2001): Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Bentele, Günter (1998): Politische Öffentlichkeitsarbeit. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen: Westdeutscher Verlag, 122-140.

Bentele, Günter (1999): Propaganda als Typ systematisch verzerrter öffentlicher Kommunikation. Zum Verhältnis von Propaganda und Public Relations in unterschiedlichen politischen System. In: Liebert, Tobias (Hrsg.): Persuasion und Propaganda in der öffentlichen Kommunikation. Leipziger Skripten für Public Relations und Kommunikationsmanagement Nr. 4: Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft Universität Leipzig, 95-109.

Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.) (2003): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.) (2005): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bentele, Günter/Großkurth, Lars/Seidenglanz, René (2005): Profession Pressesprecher. Vermessung eines Berufsstandes. Berlin: Helios.

Bentele, Günter/Liebert, Tobias (Hrsg.) (1995): Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. Darstellung und Diskussion des Ansatzes von Roland Burkart. Leipziger Skripten für Public Relations und Kommunikationsmanagement, Nr. 1/1995. Leipzig: Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft.

Bentele, Günter/Liebert, Tobias/Seeling, Stefan (1997): Von der Determination zur Intereffikation. Ein integriertes Modell zum Verhältnis von Public Relations und Journalismus. In: Bentele, Günter/Haller, Michael (Hrsg.): Aktuelle Entstehung von Öffentlichkeit, Akteure, Strukturen, Veränderungen. Konstanz: UVK, 225-250.

Berelson, Bernard (1971): Content Analysis in Communication Research. New York: Free Press.

Bergsdorf, Wolfgang (1991): Probleme der Regierungskommunikation. In: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst". Theoretische Konzepte und empirische Befunde. Opladen: Leske + Budrich, 55-67.

Berkel, Barbara (2006): Konflikt als Motor europäischer Öffentlichkeit. Eine Inhaltsanalyse von Tageszeitungen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Österreich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bernays, Edward L. (1923): Crystallizing Public Opinion. New York: Boni and Liveright.

Bernays, Edward L. (1955): The Engineering of Consent. Norman: University of Oklahoma Press.

Bernays, Edward L. (1965): Biography of an Idea: Memoirs of Public Relations Counsel Edward L. Bernays. New York: Simon and Schuster.

Besson, Nanette Aimée (2003): Strategische PR-Evaluation. Erfassung, Bewertung und Kontrolle von Öffentlichkeitsarbeit. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bleicher, Knut (1996): Management. In: Woll, Artur (Hrsg.): Wirtschaftslexikon. München: Oldenbourg, 456.

Blumenthal, L. Roy (1972): The Practice of Public Relations. New York: Macmillian.

Blumler, Jay G./Kavanagh, Dennis (1999): The Third Age of Political Communication: Influences and Features. In: Political Communication 16, 3, 209-230.

Böckelmann, Frank (1991): Pressestellen der öffentlichen Hand. München: Ölschläger.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel, Tanja (1997): What's so Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance. In: European Integration online Papers (EIoP) 1, 16. URL: http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm (30.07.2004).

Brinkmann, Christian (Hrsg.) (1995): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brochand, Bernard/Lendrevie, Jacques (1992): Le Publicitor. Paris: Dalloz.

Brosius, Hans-Bernd (2003): Medienwirkung. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation – Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 128-150.

Brüggemann, Michael (2002a): Werben für die Neuen. Mit höchst unterschiedlichem Erfolg kämpft Brüssel gegen Vorurteile in den Mitgliedstaaten. In: Süddeutsche Zeitung, 03.04.2002, 9.

Brüggemann, Michael (2002b): The Missing Link. Crossmediale Vernetzung von Print und Online. Fallstudien führender Print-Medien in Deutschland und den USA. München: Reinhard Fischer.

Brüggemann, Michael (2005): How the EU Constructs the European Public Sphere: Seven Strategies of Information Policy. In: Javnost/The Public 12, 2, 57-74.

Brüggemann, Michael/Kurpas, Sebastian/De Clerck-Sachsse, Julia (2006): Towards Communication? Evaluating the Activities of the European Commission in the Field of Communication. Study Commissioned by the European Parliament Budget Committee, 31.08.2006. URL: http://shop.ceps.be/bookdetail.php?item_id=1405.

Brüggemann, Michael/Sifft, Stefanie/Kleinen-v. Königslöw, Katharina/Peters, Berhard/Wimmel, Andreas (2006): Segmentierte Europäisierung. Die Transnationalisierung von Öffentlichkeit in Europa: Trends und Muster. In: Latzer, Michael/Saurwein, Florian (Hrsg.): Medialer Wandel und Europäische Öffentlichkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 214-231.

Brüggemann, Michael/Kleinen-v. Königslöw, Katharina (forthcoming): Let's talk about Europe. Why Europeanization shows a different face in different newspapers. In: European Journal of Communication.

Bunyan, Tony (2002): Secrecy and Openness in the European Union – the Ongoing Struggle for Freedom of Information. Statewatch, London. URL: http://www.freedominfo.org/features/20020930.htm (05.02.2007).

Bunyan, Tony (2003): EU Annual Reports on Access to Documents - Still a Very Long Way to Go. Statewatch, London. URL: http://www.statewatch.org/news/2003/jun/24open.htm (15.01.2005).

Burger, Robert (1986): The Analysis of Information Policy. In: Library Trends 35, 1, 171-182.

Burkart, Roland (1992): Public Relations als Konfliktmanagement. Ein Konzept für verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. Untersucht am Beispiel der Planung von Sonderabfalldeponien in Niederösterreich. Wien: Braumüller.

Burkart, Roland (1995): Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder. Umrisse einer interdisziplinären Sozialwissenschaft. Wien: Böhlau.

Burkart, Roland (1997): Verständigungsorientierte Public Relations – Kampagnen. Eine kommunikationswissenschaftlich fundierte Strategie für Kampagnenarbeit. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): PR-Kampagnen: Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, 285-300.

Burkart, Roland (2004): Intermezzo: Consensus-oriented Public Relations (COPR): A Concept for Planning and Evaluation of Public Relations. In: van Ruler, Betteke (Hrsg.): Public Relations and Communication Management in Europe. Berlin: Mouton de Gruyter, 459-466.

Burkert, Herbert (2004): Die Transparenz der Europäischen Union. In: Hart, Thomas/Welzel, Carolin/Garstka, Hansjürgen (Hrsg.): Informationsfreiheit: Die „gläserne Bürokratie" als Bürgerrecht. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 117-131.

Busch-Janser, Sandra/Köhler, Miriam Melanie (2006): Staatliche Öffentlichkeitsarbeit – eine Gratwanderung. Rechtliche und normative Schranken. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 169-182.

Bussemer, Thymian (2005): Propaganda. Konzepte und Theorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Calhoun, Craig (Hrsg.) (1992a): Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT Press.

Calhoun, Craig (1992b): Introduction. In: Calhoun, Craig (Hrsg.): Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT Press, 1-51.

Chalmers, Damian (2003): The Reconstitution of European Public Shere. In: European Law Journal 9, 2, 127-189.

Cohen, Bernhard Cecil (1963): The Press and Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press.
Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: Administrative Science Quarterly 17, 1, 1-25.
Cutlip, Scott M. (1994): The Unseen Power: Public Relations. A History. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
Cutlip, Scott M./Center, Allan H./Broom, Glen M. (2000): Effective Public Relations. Upper Saddle River: Prentice Hall.
Czerwick, Edwin (1997): Strukturen und Funktionen der Verwaltungskommunikation. In: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft 50, 23, 973-983.
Czerwick, Edwin (1998): Verwaltungskommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 489-496.
Dacheux, Eric (2004): L'impossible défi. La politique de communication de l'Union européenne. Paris: CNRS Éditions.
Dahl, Robert A. (1989): Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.
Dahl, Robert A. (1998): On Democracy. New Haven: Yale University Press.
de Vreese, Claes (2003): Communicating Europe. Next Generation Democracy: Legitimacy in Network Europe 6. London. URL: http://fpc.org.uk/fsblob/89.pdf (12.02.2007).
de Vreese, Claes/Boomgaarden, Hajo (2003): Valenced News Frames and Public Support for the EU. In: Communications 28, 4, 361-381.
de Vreese, Claes H./Peter, Jochen/Semetko, Holli A. (2001): Framing Politics at the Launch of the Euro. A Cross-National Comparative Study of Frames in the News. In: Political Communication 18, 2, 107-122.
Decker, Frank (2002): Governance Beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union. In: Journal of European Public Policy, 9, 256-272.
Deeke, Axel (1995): Experteninterviews – ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. In: Brinkmann, Christian (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7-23.
Deutsch, Karl W. (1953): Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality. Cambridge: MIT-Press.
Dienel, Peter C. (1978): Die Planungszelle: der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
Diez Medrano, Juan (2003): Framing Europe: Attitudes to European integration in Germany, Spain and the United Kingdom. Princeton: Princeton University Press.
Donges, Patrick (2004): Gibt es eine europäische Öffentlichkeit? In: Hagen, Lutz M. (Hrsg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Köln: Herbert von Halem Verlag, 64-76.
Dörrbecker, Klaus/Fissenewert-Goßmann, Renée (2001): Wie PR-Profis PR-Konzeptionen entwickeln. Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
Dye, Thomas R. (1972): Understanding Public Policy. Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall.
Easton, David (1967): A Systems Analysis of Political Life. Chicago: University of Chicago Press.
Edelman, Murray (1964): The Symbolic Uses of Politics. Urbana: University of Illinois Press.
Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg (1998): Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29/1998. Opladen: Westdeutscher Verlag, 321-344.
Eder, Klaus/Kantner, Cathleen (2000): Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit. In: Bach, Maurizio (Hrsg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 307-331.
Eder, Klaus/Kantner, Cathleen (2002): Interdiskursivität in der europäischen Öffentlichkeit. In: Berliner Debatte Initial 13, 5/6, 79-88.

Eichhorn, Wolfgang (1996): Agenda-Setting-Prozesse: eine theoretische Analyse individueller und gesellschaftlicher Themenstrukturierung. München: Reinhard Fischer.

Eilders, Christiane/Voltmer, Katrin (2003): Zwischen Deutschland und Europa. Eine empirische Untersuchung zum Grad von Europäisierung und Europa-Unterstützung der meinungsführenden deutschen Tageszeitungen. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 51, 2, 250-270.

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1999a): Introduction: Network Governance in the European Union. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge, 3-13.

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1999b): Governance in the European Union: a Comparative Assessment. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge, 266-284.

Eriksen, Erik Oddvar (2004): Conceptualizing European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics. ARENA Working Paper 3. März 2004, University of Oslo, Oslo. URL: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/04_03.xml (12.02.2007).

Esser, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.) (2003): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Etzioni, Amitai (1969): The Active Society. New York: The Free Press.

EurActiv.com (2005): Interview: Commissioner Wallström on the EU's Communication Strategy, 06.04.2005. URL: http://www.euractiv.com/en/infosociety/interview-commissioner-wallstrom-eu-communication-strategy/article-137597 (12.02.2007).

EUROPUB (2005): The Transformation of Political Mobilisation and Communication in European Public Spheres. Final Report. Berlin. URL: http://europub.wz-berlin.de (12.02.2007).

Ferree, Myra Marx/Gamson, William A./Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter (2002a): Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies. In: Theory and Society 31, 289-324.

Ferree, Myra Marx/Gamson, William Anthony/Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter (2002b): Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United-States. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, James S. (1991): Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, James S./Laslett, Peter (2003): Introduction. In: Fishkin, James S./Laslett, Peter (Hrsg.): Debating Deliberative Democracy. Malden, Oxford: Blackwell, 1-6.

Follesdal, Andreas/Hix, Simon (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. In: Journal of Common Market Studies 44, 3, 533-562.

Fröhlich, Romy (2005): Die Problematik der PR-Definition(en). In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 95-109.

Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred (2003): Das qualitative Interview – zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme. Wien: WUV-Universitäts-Verlag.

Früh, Werner (1991): Medienwirkungen: Das dynamisch-transaktionale Modell : Theorie und empirische Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Früh, Werner (1998): Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis. Konstanz: UVK.

Fuchs, Dieter (1998): Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien. In: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen: Leske + Budrich, 151-179.

Gabel, Matthew (1998): Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories. In: Journal of Politics 60, 2, 333-354.

Gabel, Matthew/Hix, Simon (2005): Understanding Public Support for British Membership of the Single Currency. In: Political Studies 53, 1, 65-81.

Galnoor, Itzhak (1977): What Do We Know About Government Secrecy? In: Galnoor, Itzhak (Hrsg.): Government Secrecy in Democracies. New York: Harper Colophon Books, 275-315.

Galtung, Joan/Ruge, Marie Holomboe (1965): The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crisis in Four Norwegian Newspapers. In: Journal of Peace Research 2, 64-91.

Gavin, Neil T. (2001): British Journalists in the Spotlight. Europe and Media Research. In: Journalism 2, 3, 299-314.

Gebauer, Klaus-Eckart (1998): Regierungskommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 464-473.

Geißel, Brigitte (2006): Kritische Bürgerinnen und Bürger – Gefahr für Demokratien? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 12/2006, 3-16.

Gerhards, Jürgen (1993a): Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Zeitschrift für Soziologie 22, 2, 96-110.

Gerhards, Jürgen (1993b): Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung. Eine Fallstudie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gerhards, Jürgen (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag, 77-105.

Gerhards, Jürgen (1997): Diskursive versus liberale Öffentlichkeit: Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 49, 1-39.

Gerhards, Jürgen (1998): Stichwort Öffentlichkeit. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 694-695.

Gerhards, Jürgen (2000): Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Bach, Maurizio (Hrsg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 277-305.

Gerhards, Jürgen (2000a): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: Baerns, Barbara/Raupp, Juliana (Hrsg.): Information und Kommunikation in Europa: Forschung und Praxis. Berlin: Vistas, 46-60.

Gerhards, Jürgen (2001): Missing a European Public Sphere. In: Kohli, Martin/Novak, Mojca (Hrsg.): Will Europe Work? Integration, Employment and the Social Order. London: Routledge, 145-158.

Gerhards, Jürgen (2002): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien. In: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt a. M.: Campus, 135-158.

Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1991): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Müller-Doohm, Stefan/Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Oldenburg: Universitätsverlag, 31-90.

Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter (1998): Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Giddens, Anthony (1984): The Constitution of Society. Berkeley: University of California Press.

Gläser, Jochen/Grit, Laudel (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Glotz, Peter (1995): Integration und Eigensinn: Kommunikationsraum Europa – eine Chimäre? In: Erbring, Lutz (Hrsg.): Kommunikationsraum Europa. Konstanz: UVK.

Goffman, Erving (1961): Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction. London: Penguin.

Graber, Doris A. (1992): Public Sector Communication: How Organizations Manage Information. Washington, DC: Congressional Quarterly.

Gramberger, Marc R. (1994): Wider den häßlichen Deutschen: Die verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit der Bundesrepublik Deutschland in den USA. Münster: LIT.

Gramberger, Marc R. (1997): Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996. PR zur Legitimation von Integration? Baden-Baden: Nomos.

Gramberger, Marc R./Lehmann, Ingrid (1995): UN und EU: Machtlos im Kreuzfeuer der Kritik? Informationspolitik zweier internationaler Organisationen im Vergleich. In: Publizistik 49, 2, 186-204.

Greider, William (1992): Who Will Tell the People. The Betrayal of American Democracy. New York: Simon & Schuster.
Grimm, Dieter (1995): Does Europe Need a Constitution? In: European Law Journal 1, 3, 282-302.
Grundmann, Reiner (1999): The European Public Sphere and the Deficit of Democracy. In: Smith, Dennis/Wright, Sue (Hrsg.): Whose Europe? The Turn Towards Democracy. Oxford: Blackwell, 125-146.
Grunig, James E. (1992): Communication, Public Relations and Effective Organizations. An Overview of the Book. In: Grunig, James E. (Hrsg.): Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1-28.
Grunig, James E. (2001): Two-Way Symmetrical Public Relations. Past, Present, and Future. In: Heath, Robert L. (Hrsg.): Handbook of Public Relations. Thousand Oaks: Sage, 11-30.
Grunig, James E./Grunig, Larissa A. (1992): Models of Public Relations and Communication. In: Grunig, James E. (Hrsg.): Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 285-325.
Grunig, James E./Hunt, Todd (1984): Managing Public Relations. New York: Holt, Rinehart and Winston.
Grunig, Larissa A./Grunig, James E./Dozier, David M. (2002): Excellent Public Relations and Effective Organizations. A Study of Communication Management in Three Countries. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
Gutmann, Amy/Thompson, Dennis (1996): Democracy and Disagreement. Cambridge: Harvard University Press.
Haas, Ernst B. (1968): The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-57. Stanford: Stanford University Press.
Häberle, Peter (2000): Gibt es eine europäische Öffentlichkeit? Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 15. Dezember 1999. Berlin: de Gruyter.
Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1990 [1962]): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1998 [1992]): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (2001): Warum braucht Europa eine Verfassung? In: Die Zeit, 28.06.2001, Nr. 27, 7.
Habermas, Jürgen (2006): Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. In: Communication Theory 16, 4, 411-426.
Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain. In: Comparative Politics 25, 3, 275 - 296.
Harding, Gareth (2004): Mission Impossible? Make Commission More Lovable, Barroso Tells Wallström. In: European Voice, 28.10.2004.
Harlow, Rex F. (1988): Building a Public Relations Definition. In: Hiebert, Ray E. (Hrsg.): Precision Public Relations. New York: White Plains.
Hartley, John (1996): Popular Reality: Journalism, Modernity, Popular Culture. London: Arnold.
Hasebrink, Uwe (1998): Politikvermittlung im Zeichen individueller Mediennutzung. Zur Informations- und Unterhaltungsorientierung des Publikums. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 345 - 367.
Hasebrink, Uwe (2000): Europäische Öffentlichkeit: Zur Konstruktion von Kommunikationsräumen in Europa durch Medienpublika. In: Faulstich, Werner/Hickethier, Knut (Hrsg.): Öffentlichkeit im Wandel. Bardowick: Wissenschaftler-Verlag, 97-109.
Hasebrink, Uwe (2003): Gibt es ein europaweites Medienpublikum und damit einen europäischen Markt für Medien? In: Albert, Pierre/Koch, Ursula E./Rieffel, Rémy/Schröter, Detlef/Viallon, Philippe (Hrsg.): Die Medien und ihr Publikum in Frankreich und in Deutschland. Paris: Editions Pantheon-Assas, 305-324.

Hayes, Ben (2005): The Right to Know or the Right to Find Out? The Need for an EU Freedom of Information Law. Statewatch, London. URL: http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-FOI.pdf (12.02.2007).

Heath, Robert L. (Hrsg.) (2001a): Handbook of Public Relations. London: Sage.

Heath, Robert L. (2001b): A Rhetorical Enactment Rationale for Public Relations. The Good Organization Communicating Well. In: Heath, Robert L. (Hrsg.): Handbook of Public Relations. Thousand Oaks: Sage, 31 - 50.

Held, David (1995): Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.

Hellmann, Kai-Uwe (1997): Integration durch Öffentlichkeit. Zur Selbstbeobachtung der modernen Gesellschaft. In: Berliner Journal für Soziologie 7, 37-59.

Hénard, Jacqueline/Vernet, Daniel/de Weck, Roger (2000): Streitgespräch Joschka Fischer contra Jean-Pierre Chevènement. In: Die Zeit, 21.06.2000. URL: http://www.zeit.de/archiv/2000/26/200026.titelei_.xml.

Hilgartner, Stephan/Bosk, Charles L. (1988): The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model. In: American Journal of Sociology 94, 1, 53-78.

Hill, Hermann (1993): Staatskommunikation. In: Juristenzeitung, 330-333.

Hill, Hermann (1994): Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung. In: Steger, Ulrich (Hrsg.): Lean Administration – Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance. Frankfurt a. M.: Campus, 49-66.

Hill, Hermann (2004): Regierungskommunikation in Deutschland. In: Coninckx, Daniel (Hrsg.): Overheidscommunicatie in België: een Overzicht. Antwerpen: Garant, 243-251.

Hobsbawm, Eric J. (1991): Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth, Reality. Cambridge: Cambridge University Press.

Hölscher, Lucian (1979): Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit. Stuttgart: Klett-Cotta.

Holsti, Ole R. (1969): Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. London: Random House.

Holtz-Bacha, Christina (2005): Europawahl 2004: Die Massenmedien im Europawahlkampf. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Holzinger, Katharina (2005): Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU. In: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 81-152.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2003): Unraveling the Central State - but how? Types of Multi-level Governance. In: American Political Science Review 97, 2, 233-243.

Hooghe, Liesbet/Nugent, Neill (2006): The Commission's Services. In: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): The Institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 147-168.

Höreth, Marcus (1999a): Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Baden-Baden: Nomos.

Höreth, Marcus (1999b): No Way out for the Beast? - The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance. In: Journal of European Public Policy, 6, 249-268.

Hösch, Kirsten (2003): Kontinuität und Wandel in der Kommunikationsstrategie der EU-Kommission. Osnabrück: Der Andere Verlag.

Howlett, Michael /Ramesh, M. (1995): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press.

Hüller, Thorsten (2005): Deliberative Demokratie: Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen. Münster: LIT.

Imhof, Kurt (2003a): Öffentlichkeitstheorien. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd /Jarren, Otfried (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation. Handbuch der Kommmunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 193-209.

Imhof, Kurt (2003b): Politik im „neuen" Strukturwandel der Öffentlichkeit. In: Nassehi, Armin/Schroer, Markus (Hrsg.): Der Begriff des Politischen. Baden-Baden: Nomos, 401-418.

Imhof, Kurt/Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried (Hrsg.) (2004): Mediengesellschaft. Strukturen, Merkmale, Entwicklungsdynamiken. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Inglehart, Ronald (1970): Cognitive Mobilization and European Identity. In: Comparative Politics, 3, 45-70.

Inglehart, Ronald (1977): Long-Term Trends in Mass Support for European Unification. In: Government & Opposition 12, 2, 150-177.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2004): Governance and Institutional Development. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 97-115.

Jarren, Otfried (1994a): Kann man mit Öffentlichkeitsarbeit die Politik „retten"? Überlegungen zum Öffentlichkeits-, Medien- und Politikwandel der modernen Gesellschaft. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 4, 653-673.

Jarren, Otfried (1994b): Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 39, 3-10.

Jarren, Otfried (1998): Medien, Mediensysteme und politische Öffentlichkeit im Wandel. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 74-94.

Jarren, Otfried (2004): Medien- und Gesellschaftswandel als Herausforderung für die Staats- und Rechtskommunikation. Wien, Österreichische Juristenkommission. URL: http://www.juristenkommission.at/ download/Paper_Jarren.pdf (12.02.2007).

Jarren, Otfried (2005): Soll und Grenzen der Staatsinformation - Politische Kommunikation als staatspolitische Aufgabe. In: Neue Zürcher Zeitung, 04.02.2005.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2002a): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. Band 1: Verständnis, Rahmen, Strukturen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2002b): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. Band 2. Akteure, Medien und Prozesse. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jarren, Otfried/Röttger, Ulrike (2004): Steuerung, Reflexierung und Interpenetration: Kernelemente einer strukturationstheoretisch begründeten PR-Theorie. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 25-46.

Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jellinek, Georg (1960[1895]): Allgemeine Staatslehre. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Jenkins, William I. (1978): Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective. London: Martin Robertson.

Jestaedt, Matthias (2001): Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit. In: Archiv für öffentliches Recht 126, 2, 204-244.

Jopp, Mathias/Klein, Mareike (2004): Multiplikatoren europäischer Öffentlichkeit: Die Rolle der europäischen Institutionen. In: Franzius, Claudio/Preuß, Ulrich K. (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit. Baden-Baden: Nomos.

Jungk, Robert/Müller, Norbert R. (1995): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. München: Heyne.

Just, Sine Norholm (2004): The Constitution of Meaning – A Meaningful Constitution? – Legitimacy, Identity, and Public Opinion in the Debate on the Future of Europe. PhD Thesis. September 2004, Copenhagen Business School, Copenhagen.

Kaase, Max (1998a): Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 24-51.

Kaase, Max (1998b): Politische Kommunikation – Politikwissenschaftliche Perspektiven. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 97-113.

Kamber, Esther/Imhof, Kurt (2004): Phänomenologie der politischen Kommunikation: Resonanz von staatlichen und intermediären politischen Akteuren in der Öffentlichkeit. In: Medienwissenschaft Schweiz 13, 1, 10-18.

Kamps, Klaus/Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.) (2006): Regierung und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trends, Vergleiche, Perspektiven. Köln: Herbert von Halem.

Kant, Immanuel (2005 [1795]): Zum ewigen Frieden. Stuttgart: Reclam.

Kantner, Cathleen (2003): Öffentliche politische Kommunikation in der EU. Eine hermeneutisch-pragmatistische Perspektive. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich, 213-229.

Kantner, Cathleen (2004): Kein modernes Babel. Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kaster, Bernhard (2006): Regierungs-PR und politischer Wettbewerb. Im Spannungsfeld zwischen Informationspflicht und Parteiwerbung. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 183-196.

Kevin, Deirdre (2001): Coverage of the European Parliament Elections of 1999: National Public Spheres and European Debates. In: Javnost/The Public 8, 1, 21-38.

Kevin, Deirdre (2003): Europe in the Media. A Comparison of Reporting, Representation, and Rhetoric in National Media Systems in Europe. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

Kielmansegg, Peter Graf (1996): Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 49-71.

Kleinsteuber, Hans J. (1994): Kommunikationraum Europa – Europa als ein Raum verdichteter Kommunikation. In: Haller, Max/Schachner-Blazizek, Peter (Hrsg.): Europa wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie. Graz: Leykam, 337-349.

Kleinsteuber, Hans J. (1995): Faktoren der Konstitution von Kommunikationsräumen. Konzeptionelle Gedanken am Beispiel Europa. In: Erbring, Lutz (Hrsg.): Kommunikationsraum Europa. Konstanz: UVK.

Kleinsteuber, Hans J. (2000): Öffentlichkeit und öffentlicher Raum. In: Faulstich, Werner/Hickethier, Knut (Hrsg.): Öffentlichkeit im Wandel. Bardowick: Wissenschaftler-Verlag, 34-48.

Kleinsteuber, Hans J. (2001): Habermas and the Public Sphere: From a German to a European Perspective. In: Javnost/The Public 8, 1, 95-108.

Kleinsteuber, Hans J. (2003): Medien und Kommunikation im internationalen Vergleich: Konzepte, Methoden und Befunde. In: Esser, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 78-103.

Kleinsteuber, Hans J. (2004a): Strukturwandel der europäischen Öffentlichkeit? Der Öffentlichkeitsbegriff von Jürgen Habermas und die European Public Sphere. In: Hagen, Lutz M. (Hrsg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Köln: Herbert von Halem, 29-46.

Kleinsteuber, Hans J. (2004b): Comparing Mass Communication Systems: Media Formats, Media Contents, and Media Processes. In: Pfetsch, Barbara/Esser, Frank (Hrsg.): Comparing Political Communication: Theories, Cases and Challenges. Cambridge: Cambridge University Press, 64-87.

Kleinsteuber, Hans J. (2004c): Öffentlichkeit. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorie, Methoden, Begriffe. München: C.H. Beck, 601-602.

Kleinsteuber, Hans J. (2006): Deutsche Welle & Co und ihr Beitrag zur Stärkung europäischer Öffentlichkeit. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 305-318.

Kleinsteuber, Hans J./Loitz, Tanja (2002): Politische Öffentlichkeit durch Neue Medien: Das Beispiel Europäische Union. In: Filzmaier, Peter (Hrsg.): Internet und Demokratie. The State of Online Politics. Innsbruck: Studien-Verlag, 87-106.

Kleinsteuber, Hans J./Rossmann, Torsten (1994): Europa als Kommunikationsraum. Opladen: Leske + Budrich.

Kleinsteuber, Hans J./Thomaß, Barbara (1998): Politikvermittlung im Zeitalter von Globalisierung und medientechnischer Revolution. Perspektiven und Probleme. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 209-229.

Köhler, Horst/Halonen, Tarja/Ciampi, Carlo Azeglio/Vike-Freiberga, Vaira/Fischer, Heinz/Kwasniewski, Alexander/Branco de Sampaio, Jorge Fernando (2005): Gemeinsam für Europa. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.07.2005. URL: http://www.bundespraesident.de (12.02.2007).

Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.) (2006a): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (2006b): Regierungs-PR im Feld der politischen Kommunikation. Funktion und Bedeutung von regierungsamtlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 13-34.

Koopmans, Ruud/Erbe, Jessica (2004): Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication. In: Innovation: The European Journal of Social Science Research 17, 2, 97-118.

Kopper, Gerd G. (1997): Europäische Öffentlichkeit - Ansätze für ein internationales Langzeitprojekt. In: Kopper, Gerd G. (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit. Entwicklung von Strukturen und Theorie. Berlin: Vistas, 9-16.

Kotler, Philip (1989): Marketing-Management. Analyse, Planung und Kontrolle. Stuttgart: Poeschel.

Kunczik, Michael (1998): Politische Kommunikation als Marketing. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 330-342.

Kunczik, Michael (2002): Public Relations. Konzepte und Theorien. Köln: Böhlau.

Kunelius, Risto/Sparks, Colin (2001): Problems With a European Public Sphere. An Introduction. In: Javnost/The Public 8, 1, 5-20.

Kurpas, Sebastian/Brüggemann, Michael/Meyer, Christoph (2006): The Commission White Paper on Communication. Mapping a Way to a European Public Sphere. CEPS Policy Brief 101, May 2006. Brussels. URL: http://shop.ceps.be/bookdetail.php?item_id=1328 (12.02.2007).

Kurpas, Sebastian/De Clerck-Sachsse, Julia/Brüggemann, Michael (2006): Informing European Citizens? Evaluating the Activities of the European Commission in the Field of Information. Study Commissioned by the European Parliament Budget Committee, 31.08.2006. Brussels. URL: http://shop.ceps.be/bookdetail.php?item_id=1406 (12.02.2007).

Kurpas, Sebastian/Meyer, Christoph/Gialoglou, Kyriakos (2004): After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU Communicate Better? CEPS Policy Brief No. 55, July 2004. Brussels. URL: http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1140 (12.02.2007).

Kutz, Magnus-Sebastian (2006): Public Relations oder Propaganda? Die Öffentlichkeitsarbeit der US-Administration zum Krieg gegen den Irak 2003. Münster: LIT.

Ladrech, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. In: Journal of Common Market Studies 32, 1, 69-88.

Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.) (2006): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lasswell, Harold D. (1951): The Policy Orientation. In: Lerner, Daniel /Lasswell, Harold D. (Hrsg.): The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method. Stanford, CA: Stanford University Press, 3-15.

Latzer, Michael/Saurwein, Florian (2006): Europäisierung durch Medien: Ansätze und Erkenntnisse der Öffentlichkeitsforschung. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (1998): Systemwechsel und Zivilgesellschaft. Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1998, 6/7, 3-21.

Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2006): Transformationen des Staats? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Leif, Thomas (2006): Journalisten als bessere Politikberater? Medien und Politikberatung – kommunizierende und konkurrierende Röhren. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-110.

Liebert, Tobias (1999): Persuasion und Propaganda. Eine Einführung. In: Liebert, Tobias (Hrsg.): Persuasion und Propaganda in der öffentlichen Kommunikation. Leipziger Skripten für Public Relations und Kommunikationsmanagement Nr. 4: Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft Universität Leipzig, 7-15.

Liebert, Tobias (Hg.) (1999): Persuasion und Propaganda in der öffentlichen Kommunikation. Beiträge zur Tagung der DGPuk-Fachgruppe „Public Relations/Organisationskommunikation" vom 14. bis 16.10.1999 in Naumburg (Saale), Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft, Universität Leipzig, Leipzig.

Liebert, Ulrike (2003): Transformationen europäischen Regierens: Grenzen und Chancen transnationaler Öffentlichkeiten. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich, 74-100.

Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (1970): Europe´s Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Lippmann, Walter (1997[1922]): Public Opinion. New York: Macmillan.

Loitz, Tanja (2001): Europäische Öffentlichkeit dank Internet? Politische Öffentlichkeitsarbeit am Beispiel der Europäische Kommission. Münster: LIT.

Luhmann, Niklas (1970): Öffentliche Meinung. In: Politische Vierteljahresschrift 11, 1, 2-28.

Luhmann, Niklas (1986): Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, Niklas (2004 [1995]): Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Maarek, Philippe (2003): Government Communication to the Public and Political Communication. In: Maarek, Philippe /Wolfsfeld, Gadi (Hrsg.): Political Communication in a New Era – A Cross-National Perspective. London: Routledge, 156-171.

Machill, Marcel/Beiler, Markus/Fischer, Corinna (2006): Europe-Topics in Europe's Media. The Debate About the European Public Sphere: A Meta-Analysis of Media Content Analysis. In: European Journal of Communication 21, 1, 57-88.

Majone, Giandomenico (1998): Europe's „Democratic Deficit": The Question of Standards. In: European Law Journal 4, 5-28.

Mak, Jeannette (2001a): Selling Europe: Communicating Symbols or Symbolic Communication? The Role of the European Commission and the Dutch and German National Governments in Achieving Public Acceptance of the Euro. Unpublished Dissertation Manuscript. Department of Social and Political Science, European University Institute Florence.

Mak, Jeannette (2001b): The Role of the European Commission in Achieving Public Acceptance of the Euro: An Example of Internal Fragmentation and Institutional Interest-Maximisation. Paper Prepared for the Workshop 'Political Logistics Within the European Commission', Grenoble, 06.-11.04.2001.

Maletzke, Gerhard (1963): Psychologie der Massenkommunikation. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut.

Maletzke, Gerhard (1972): Propaganda. Eine begriffskritische Analyse. In: Publizistik 17, 153-164.

Manin, Bernard (1987): On Legitimacy and Political Deliberation. In: Political Theory 15, 3, 338-368.

March, James G./Olsen, Johan P. (1999): The Logic of Appropriateness. ARENA Working Papers 04/09, University of Oslo, Oslo. URL: http://www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf. (12.02.2007).

Marcinkowski, Frank (1993): Publizistik als autopoietisches System. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Marcinkowski, Frank (2001): Politische Kommunikation und politische Öffentlichkeit. Überlegungen zur Systematik einer politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung. In: Marcinkowski, Frank

(Hrsg.): Die Politik der Massenmedien. Heribert Schatz zum 65. Geburtstag. Köln: Herbert von Halem, 237-256.

Mayer, Horst O. (2004): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung. München: Oldenbourg.

Mayring, Philipp (1993): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim: BeltzPVU.

McGuire, William J. (2001): Input and Output Variables Currently Promising for Constructing Persuasive Communications. In: Rice, Ronald E./Atkin, Charles K. (Hrsg.): Public Communication Campaigns. Thousand Oaks: Sage, 22-48.

McKee, Alan (2005): The Public Sphere. An Introduction. Cambridge: Cambridge University Press.

Media Tenor (2004): Vernichtung eines Ideals. In: Media Tenor Forschungsbericht 147, September 2004. URL: http://www.mediatenor.de/show_all.php?keywords=Europäisches%20Parlament. (15.04. 2006).

Mendel, Toby (1999): The Public´s Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation. Article 19, Global Campaign for Free Expression, London.

Mendel, Toby (2003): Freedom of Information. A Comparative Legal Survey. Unesco. URL: http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/3e91ca2a28386cb7fe40f564df1bb95bfreedom_info_en.pdf (12.02.2007).

Merten, Klaus (1977): Kommunikation. Eine Begriffs- und Prozeßanalyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Merten, Klaus (2000a): Das Handwörterbuch der PR. Frankfurt a. M.: FAZ-Institut.

Merten, Klaus (2000b): Die Lüge vom Dialog. Ein verständigungsorientierter Versuch über semantische Hazards. In: Public Relations Forum 6, 1, 6-9.

Merten, Klaus (2005): Kommunikation und Persuasion. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 297-308.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Detlef, Garz;/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Meyer, Christoph (2005): The Europeanization of Publicised Debates: A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Coordination since Amsterdam. In: Journal of Common Market Studies 43, 1, 121-148.

Meyer, Christoph O. (1999): Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit. In: Journal of Common Market Studies 37, 4, 617-639.

Meyer, Christoph O. (2002): Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortlichkeit. Berlin: Vistas.

Meyer, Christoph O. (2003): Die Wächterfunktion von europäischer Öffentlichkeit. Das Brüsseler Pressecorps und der Rücktritt der EU-Kommission. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich, 233-245.

Meyer, Thomas (2001): Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Meyer, Thomas (2002): Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16, 7-14.

Mill, John Stuart (1991 [1859]): On Liberty. In: Gray, John (Hrsg.): On Liberty and Other Essays. John Stuart Mill. Oxford: Oxford University Press, 5-61.

Miller, G. R. (1989): Persuasion and Public Relations: Two „Ps“ in a Pod. In: Botan, C. H./Hazleton, V. (Hrsg.): Public Relations Theory. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 45-66.

Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the „Democratic Deficit“. In: Journal of Common Market Studies 40, 4, 603-624.

Morcinek, Martin (2006): Von der Pressestelle bis zum Informationsdienstleister. Das Bundespresseamt zwischen Politik, Medien und Öffentlichkeit. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H.

(Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 49-72.

Münch, Richard (1991): Dialektik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Münch, Richard (1995): Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Münkler, Herfried/Llanque, Markus (1998): Ideengeschichte (Politische Philosophie). In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 65-81.

Mutz, Diana C. (2006): Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Naurin, Daniel (2004): Dressed for Politics. Why Increasing Transparency in the European Union Will Not Make Lobbyists Behave Any Better Than They Already Do. Dissertation, Göteborg University, Göteborg.

Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-41.

Neidhardt, Friedhelm (2006): Europäische Öffentlichkeit als Prozess. Anmerkungen zum Forschungsstand. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 46-61.

Neidhardt, Friedhelm/Koopmans, Ruud/Pfetsch, Barbara (2000): Konstitutionsbedingungen politischer Öffentlichkeit: Der Fall Europa. In: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. Berlin: Edition Sigma, 263-293.

Neumann, Iver B. (1999): Uses of the Other. „The East" in European Identity Formation. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Neuroni, Alessia C./Zielmann, Sarah (2004): Staatskommunikation: Definition und Forschungsfragen aus publizistikwissenschaflicher Perspektive. In: Medienwissenschaft Schweiz 13, 1, 4-9.

Niedermayer, Oskar (Hrsg.) (2003): Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bonn: Europa-Union-Verlag.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1980): Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut. München: Piper.

Oeckl, Albert (1964): Handbuch der Public Relations. Theorie und Praxis der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und der Welt. München: Süddeutscher Verlag.

Oeckl, Albert (1967): PR in Deutschland: ihre Entwicklung, ihr gegenwärtiger Stand und ihre Aussichten für die Zukunft. Hamburg: Märkte & Medien.

Ollivier-Yaniv, Caroline (2000): L'État communiquant. Paris: Presses Universitaires de France.

Östgaard, Einar (1965): Factors Influencing the Flows of News. In: Journal of Peace Research 2, 39-63.

Paisley, William J. (2001): Public Communication Campaigns: The American Experience. In: Rice, Ronald E./Atkin, Charles K. (Hrsg.): Public Communication Campaigns. Thousand Oaks: Sage, 3-21.

Pal, Leslie A. (1997): Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times. Scarborough: International Thomson Publishing.

Patzelt, Werner J. (1998): Parlamentskommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 431-441.

Peter, Jochen (2004): Kaum vorhanden, thematisch homogen und eher negativ – Die alltägliche Fernsehberichterstattung über die Europäische Union im internationalen Vergleich. In: Hagen, Lutz M. (Hrsg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Köln: Herbert von Halem Verlag, 144-161.

Peters, Bernhard (1993): Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Peters, Bernhard (1994): Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag, 42-76.

Peters, Bernhard (2002): Die Leistungsfähigkeit heutiger Öffentlichkeiten – einige theoretische Kontroversen. In: Imhof, Kurt/Jarren, Otfried/Blum, Roger (Hrsg.): Integration und Medien. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23-35.

Peters, Bernhard (2005): Public Discourse, Identity, and the Problem of Democratic Legitimacy. In: Eriksen, Erik O. (Hrsg.): Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU. London: Routledge, 84-123.

Peters, Bernhard/Sifft, Stefanie/Wimmel, Andreas/Brüggemann, Michael/Kleinen-von Königslöw, Katharina (2005): National and Transnational Public Spheres: the Case of the EU. In: European Review 13, Supp. No. 1, 139-160.

Peters, Bernhard/Wessler, Hartmut (2006): Transnationale Öffentlichkeit – analytische Dimensionen, normative Standards, sozialkulturelle Produktionsstrukturen. In: Imhof, Kurt/Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried (Hrsg.): Demokratie in der Mediengesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-144.

Peters, Berhard/Wessler, Hartmut/Sifft, Stefanie/Brüggemann, Michael/Kleinen-von Königslöw, Katharina/Wimmel, Andreas (2006): Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten am Beispiel der Europäischen Union. In: Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.): Transformationen des Staates. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 230-261.

Peterson, John (2004): Policy Networks. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 117-135.

Peterson, John (2006): The College of Commissioners. In: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): The Institutions of the European Union. New York: Oxford University Press, 81-103.

Pfetsch, Barbara (1998): Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 233-252.

Pfetsch, Barbara/Adam, Silke/Berkel, Barbara/Diez Medrano, Juan (2004): The Voice of the Media in European Public Spheres: Comparative Analysis of Newspaper Editorials, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin. URL: http://europub.wz-berlin.de (12.02.2007).

Pfetsch, Barbara/Koopmanns, Ruud (2006): Unter falschem Verdacht – Massenmedien und die Europäisierung der politischen Öffentlichkeit in Deutschland. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 179-191.

Pfetsch, Frank R. (1997): Die Europäische Union. Eine Einführung. München: UTB.

Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94, 2, 251-269.

Plehwe, Kerstin (2006): Dialogkommunikation für mehr Bürgernähe. Möglichkeiten des Dialogmarketings in der Regierungskommunikation. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 323-340.

Pöttker, Horst (2005): Stichwort Öffentlichkeit /öffentliche Meinung. In: Weischenberg, Siegfried/ Kleinsteuber, Hans/Pörksen, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Journalismus und Medien. Konstanz: UVK, 329-333.

Pürer, Heinz (2003): Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. Ein Handbuch. Konstanz: UVK.

Raab, Charles (1994): Open Government: Policy Information and Information Policy. In: The Political Quarterly 65, 3, 340-347.

Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. In: European Integration online Papers (EioP) 4, 8. URL: http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm. (15.12.2002).

Raupp, Juliana (2004a): Kommunikationsraum Europa? Die Kommunikationsstrategie zur EU-Osterweiterung und die Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit. In: Raupp, Juliana/Klewes, Joachim (Hrsg.): Quo vadis Public Relations? Auf dem Weg zum Kommunikationsmanagement: Bestandsaufnahmen und Entwicklungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 223-237.

Raupp, Juliana (2004b): Berufsethische Kodizes als Konfliktvermeidungsprogramme. PR-Kodizes und Pressekodizes im Vergleich. In: Altmeppen, Klaus-Dieter/Röttger, Ulrike/Bentele, Günter (Hrsg.): Schwierige Verhältnisse. Interdependenzen zwischen Journalismus und PR. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 181-195.

Raupp, Juliana (2004c): Intermezzo: Public Sphere as Central Concept of Public Relations. In: van Ruler, Betteke (Hrsg.): Public Relations and Communication Management in Europe. Berlin: Mouton de Gruyter, 309-316.

Raupp, Juliana/Klewes, Joachim (Hrsg.) (2004): Quo vadis Public Relations? Auf dem Weg zum Kommunikationsmanagement: Bestandsaufnahmen und Entwicklungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Redelfs, Manfred (2005): Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation. Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis". In: Ahrweiler, Petra/Thomaß, Barbara (Hrsg.): Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik: Strukturen und Visionen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber. Münster: LIT, 200-241.

Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann (1980): Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: European Journal of Political Research, 8, 3–44.

Requate, Jörg/Schulze Wessel, Martin (2002): Europäische Öffentlichkeit: Realität und Imagination einer appellativen Instanz. In: Requate, Jörg/Schulze Wessel, Martin (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit. Transnationale Kommunikation seit dem 18. Jahrhundert. Frankfurt a. M.: Campus, 11-42.

Risse, Thomas (2002): Zur Debatte um die (Nicht-)Existenz einer europäischen Öffentlichkeit. Was wir wissen, und wie es zu interpretieren ist. In: Berliner Debatte Initial 13, 5/6, 15-23.

Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2005): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU. In: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 19-80.

Robbers, Gerhard (1990): Behördliche Auskünfte und Warnungen gegenüber der Öffentlichkeit. In: Archiv für Presserecht. Zeitschrift für das gesamte Medienrecht, 21. + 22. Jahrgang 1990/1991, 2, 84-88.

Ronneberger, Franz (1964): Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel. In: Publizistik 9, 291-304.

Ronneberger, Franz (1996): Legitimation durch Information. Ein kommunikationstheoretischer Ansatz zur Theorie der PR. In: Dorer, Johanna/Lojka, Klaus (Hrsg.): Öffentlichkeitsarbeit. Theoretische Ansätze, empirische Befunde und Berufspraxis der Public Relations. Wien: Braumüller, 7-19.

Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (1994): Governance Without Government: Order and Change in World Politics. In: Pacifica Review 6, 2, 119-121.

Rössler, Patrick (1997): Agenda-Setting: theoretische Annahmen und empirische Evidenzen einer Medienwirkungshypothese. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Röttger, Ulrike (2000): Public Relations - Organisation und Profession: Öffentlichkeitsarbeit als Organisationsfunktion. Eine Berufsfeldstudie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Röttger, Ulrike (2005): Public Relations. In: Weischenberg, Siegfried/Kleinsteuber, Hans J./Pörksen, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Journalismus und Medien. Konstanz: UVK, 369-374.

Rourke, Francis E. (1966): Secrecy and Publicity. Dilemmas of Democracy. Baltimore: The John Hopkins Press.

Rühl, Manfred (2005): Systemtheoretisch-gesellschaftsorientierte Ansätze. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-135.

Russ-Mohl, Stephan (1992): „Am eigenen Schopfe..." Qualitätssicherung im Journalismus – Grundfragen, Ansätze, Näherungsversuche. In: Publizistik 37, 1, 83-96.

Salazar, Wigan (2006): Der Wandel der Regierungskommunikation hat begonnen. Beobachtungen zur Regierungs-PR unter Gerhard Schröder. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73-84.

Salmon, Charles T./Murray-Johnson, Lisa (2001): Communication Campaign Effectiveness: Critical Distinctions. In: Rice, Ronald E./Atkin, Charles K. (Hrsg.): Public Communication Campaigns. Thousand Oaks: Sage, 168-180.

Samulowitz, Hans-Joachim (2000): Informationspolitik – Von der Schwierigkeit in Deutschland Informationspolitik zu betreiben. In: Nachrichten für Dokumentation 51, 7, 435-440.

Sarcinelli, Ulrich (1987): Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Sarcinelli, Ulrich (1998a): Repräsentation oder Diskurs? Zu Legitimität und Legitimitätswandel durch politische Kommunikation. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 8, 2, 547-67.

Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998b): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Sarcinelli, Ulrich (1998c): Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-23.

Sarcinelli, Ulrich (2005): Politische Kommunikation in Deutschland – Zur Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sarcinelli, Ulrich/Tenscher, Jens (2000): Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus? Entwurf eines Arenenmodells parlamentarischer Kommunikation. In: Jarren, Otfried/Imhof, Kurt/Blum, Roger (Hrsg.): Zerfall der Öffentlichkeit? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 74-93.

Sarcinelli, Ulrich/Hoffmann, Jochen (1997): Öffentlichkeitsarbeit zwischen Ideal und Ideologie. Wieviel Moral verträgt PR und wieviel PR verträgt Moral? In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): PR-Kampagnen: Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, 35 - 55.

Sarcinellli, Ulrich (2003): Demokratie unter Kommunikationsstress? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43, 39-47.

Saxer, Ulrich (1998): Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 52-73.

Schantel, Alexandra (2000): Determination oder Intereffikation? Eine Metaanalyse der Hypothesen zur PR-Journalismus-Beziehung. In: Publizistik: Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung 45, 70-88.

Scharf, W. (1971): Public Relations in der Bundesrepublik Deutschland – ein kritischer Überblick über die gegenwärtig maßgebenden Ansichten. In: Publizistik 16, 163-180.

Schelsky, Helmut (1983a): Politik und Publizität. Stuttgart: Seewald.

Schelsky, Helmut (1983b): Der Begriff des 'Politischen' und die politischen Erfahrungen der Gegenwart. Überlegungen zur Aktualität von Carl Schmitt. In: Der Staat 22, 3, 321-345.

Schlesinger, Philip R. (1993): Wishful Thinking: Cultural Politics, Media and Collective Identities in Europe. In: Journal of Communication 43, 2, 6-17.

Schlesinger, Philip R. (1999): Changing Spaces of Political Communication: The Case of the European Union. In: Political Communication 16, 3, 263-280.

Schlesinger, Philip R. (2003): The Babel of Europe? An Essay on Networks and Communicative Spaces, ARENA Working Paper 22, University of Oslo, Oslo. URL: http://www.arena.uio.no.

Schlesinger, Philip R./Kevin, Deirdre (2000): Can the European Union Become a Sphere of Publics? In: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hrsg.): Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation? London: Routledge, 206-229.

Schudson, Michael (1992): Was There Ever a Public Sphere? If So, When? Reflections on the American Case. In: Craig, Calhoun (Hrsg.): Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT-Press, 143-163.

Schultz, Tanjev (2006): Geschwätz oder Diskurs? Die Rationalität politischer Talkshows im Fernsehen. Köln: Herbert von Halem.

Schulz, Winfried (1976): Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung. Freiburg: Alber.

Schulz, Winfried (2003): Politische Kommunikation. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 458-480.

Schulz, Wolfgang (2005): Medienregulierung: Zwischen Offenen Kanälen und Global Media Governance. In: Ahrweiler, Petra/Thomaß, Barbara (Hrsg.): Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik. Strukturen und Visionen. Münster: LIT, 65-74.

Schumacher, David (2001): Möglichkeiten und Grenzen von Regierungskommunikation am Beispiel der niederländischen Kampagne zur EU-Erweiterung. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Schürmann, Frank (1992): Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung. Berlin: Duncker & Humblot.

Seethaler, Josef (2006): Entwicklung und Stand der kommunikationswissenschaftlichen Forschung zur europäischen Öffentlichkeit. Eine Analyse der Beiträge in vier europäischen Fachzeitschriften 1989-2004. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und nationaler Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 244-261.

Seibold, Balthas (2002): Klick-Magnete. Welche Faktoren bei Online-Nachrichten Aufmerksamkeit erzeugen. München: Reinhard Fischer.

Semetko, Holli A./Valkenburg, Patty M. (2000): Framing European Politics. A Content Analysis of Press and Television News. In: Journal of Communication 50, 3, 93-109.

Sennet, Richard (1986): Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität. Frankfurt a. M.: Fischer.

Severin, Werner J./Tankard Jr, James W. (2001): Communication Theories: Origins, Methods and Uses in the Mass Media. New York: Longman.

Shore, Cris (2000): Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. London: Routledge.

Sievert, Holger (1998): Europäischer Journalismus. Theorie und Empirie aktueller Medienkommunikation in der Europäischen Union. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Sifft, Stefanie/Brüggemann, Michael/Kleinen-von Königslöw, Katharina/Peters, Bernhard/Wimmel, Andreas (2007): Segmented Europeanization. Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective. In: Journal of Common Market Studies 45, 1, 127-155.

Sinnott, Richard (2001): Attitudes and Behaviour of the Irish Electorate in the Referendum on the Treaty of Nice. Results of a Survey of Public Opinion Carried out for the European Commission Representation in Ireland, UCD Dublin, Dublin. Dublin. URL: http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers/nice1.pdf (12.02.2007).

Sinnott, Richard (2003): Attitudes and Behaviour of the Irish Electorate in the Second Referendum on the Treaty of Nice, ISSC Discussion Paper Series 19, UCD Dublin, Dublin. URL: http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers/nice2.pdf (12.02.2007).

Smith, Adam (2000 [1776]): The Wealth of Nations. New York: The Modern Library.

Söderman, Jacob (2000): The EU's Transparent Bid for Opacity. In: Wall Street Journal Europe, 24.02.2000. URL: http://www.statewatch.org/SodermanWSJ.htm (12.02.2007).

Sorge, Nils-Viktor (2003): Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission zur Osterweiterung. Eine Untersuchung mit besonderer Berücksichtigung der Tschechischen Republik. Unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Hamburg.

Spinant, Dana (2006): Wallström Hits Back at Communication Critics. In: European Voice, 09.02.2006.

Sprengelmeier, Meinolf E. (1976): Public Relations für Europa. Die Beziehung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu den Massenmedien, Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Staab, Joachim Friedrich (1990): Nachrichtenwerttheorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt. Freiburg: Alber.

Stawinoga, Daniela (2003): PR für die Erweiterung. Unveröffentlichte Magisterarbeit, Freie Universität, Berlin.

Streinz, Rudolf (2001): Europarecht. Heidelberg: C.F. Müller.

Tenscher, Jens (2003): Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Terrill, Greg (1994): Guidelines for Government Media and Information Activity: Some Considerations. In: Australian Journal of Public Administration 53, 1, 54-62.

Thomaß, Barbara (2006): Public Service Broadcasting als Voraussetzung europäischer Öffentlichkeit. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 318-329.

Tobler, Stefan (2002): Transnationale Kommunikationsverdichtungen im Streit um die internationale Steuerpolitik. In: Berliner Debatte Initial 13, 5/6, 67-78.

Tobler, Stefan (2006): Konfliktinduzierte Transnationalisierung nationaler und supranationaler Öffentlichkeitsarenen. Indikatoren einer europäischen Öffentlichkeit. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und nationaler Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 107-131.

Tonnemacher, Jan (2003): Kommunikationspolitik in Deutschland. Eine Einführung. Konstanz: UVK.

Trenz, Hans-Jörg (2000): Korruption und politischer Skandal in der EU. Auf dem Weg zu einer politischen Öffentlichkeit? In: Bach, Maurizio (Hrsg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 332-359.

Trenz, Hans-Jörg (2004): Media Coverage on European Governance. Exploring the European Public Sphere in National Quality Newspapers. In: European Journal of Communication 19, 3, 291-319.

Trenz, Hans-Jörg/Eder, Klaus (2004): The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere. Towards a Theory of Democratic Functionalism. In: European Journal of Social Theory 7, 1, 5-25.

Tumber, Howard (1995): Marketing Maastricht: The EU and News Management. In: Media, Culture & Society 17, 3, 511-519.

Ulrich, Hans (1984): Management. Bern: Haupt.

Upson, Richard (2003): Information for the European Citizen. European Citizens Action Service (ECAS), Brussels. URL: http://www.friendsofeurope.org/pdfs/ecasbackgroundreport.pdf (12.02.2007).

Upson, Richard (2006): Connecting With Citizens. „Does the EU Have the Will to Tackle its Information Deficit?". European Citizen Action Service (ECAS), Brussels. URL: http://www.ecas.org/file_uploads/1211.pdf (12.02.2007).

van de Steeg, Marianne (2002): Eine europäische Öffentlichkeit? Die Diskussion um die Osterweiterung der EU. In: Berliner Debatte Initial 13, 5/6, 57-67.

van de Steeg, Marianne (2005): The Public Sphere in the European Union. A Media Analysis of Public Discourse on EU Enlargement and on the Haider Case. Two Passages from PhD Thesis, European University Institute, Florence.

van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (1996): „Regierung durch Diskussion" – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen. In: van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung: politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin: Sigma, 9-53.

Verbeet, Markus (2005): Brüsseler Spritze. In: Der Spiegel, 24/2005, 164.

Vercic, Dejan/Grunig, Larissa A./Grunig, James E. (1996): Global and Specific Principles of Public Relations: Evidence From Slovenia. In: Culbertson, Hugh M./Chen, Ni (Hrsg.): International Public Relations. A Comparative Analysis. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 31-67.

Vobruba, Georg (2005): Die Dynamik Europas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Voss, Kathrin (2007): Öffentlichkeitsarbeit von Nichtregierungsorganisationen: Mittel, Ziele und interne Organisation der Öffentlichkeitsarbeit von Umweltorganisationen in den USA und Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Vowe, Gerhard (2006): Kommunikationspolitik. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 130-131.

Watzlawick, Paul/Beavin, Janet H./Jackson, Don D. (1969): Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien. Bern: Huber.

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.

Weiler, Joseph H. H. (1999): The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor? Cambridge: Cambridge University Press.

Weischenberg, Siegfried/Kleinsteuber, Hans J./Pörksen, Bernhard (2005): Handbuch Journalismus und Medien. Konstanz: UVK.

Wessler, Hartmut (1999a): Öffentlichkeit als Prozess. Deutungsstrukturen und Deutungswandel in der deutschen Drogenberichterstattung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Wessler, Hartmut (1999b): Die Öffentlichkeit der Public Relations. In: Szyszka, Peter (Hrsg.): Öffentlichkeit: Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-182.

Wessler, Hartmut (2002): Multiple Differenzierung und kommunikative Integration – Symbolische Gemeinschaften und Medien. In: Imhof, Kurt/Jarren, Otfried/Blum, Roger (Hrsg.): Integration und Medien. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 56-76.

Wessler, Hartmut (2004): Europa als Kommunikationsnetzwerk. Theoretische Überlegungen zur Europäisierung von Öffentlichkeit. In: Hagen, Lutz M (Hrsg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Köln: Herbert von Halem Verlag, 13-28.

Wessler, Hartmut/Brüggemann, Michael/Kleinen-von Königslöw, Katharina/Sifft, Stefanie/Wimmel, Andreas (2007a): The Quest for a European Public Sphere: News Media and Democratic Legitimacy. In: DeBardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim (Hrsg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance: Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 94-116.

Wessler, Hartmut/Peters, Berhard/Sifft, Stefanie/Brüggemann, Michael/Kleinen-v. Königslöw, Katharina (2007b): Transnationalization of Public Spheres. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wessler, Hartmut/Schultz, Tanjev (2007): Can the Mass Media Deliberate? Insights From Print Media and Political Talk Shows. In: Butsch, Richard (Hrsg.): Media and Public Spheres. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 15-28.

Westerbarkey, Joachim (1999): Öffentlichkeit und Nicht-Öffentlichkeit. In: Szyszka, Peter (Hrsg.): Öffentlichkeit : Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen: Westdeutscher Verlag, 147-155.

White, Jon/Dozier, David M. (1992): Public Relations and Management Decision Making. In: Grunig, James E. (Hrsg.): Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 91-108.

Wimmer, Jeffrey (2003): Wie erfolgreich ist die politische PR von NGOs? Medienberichterstattung über die Weltwirtschaftsgipfel. In: Donsbach, Wolfgang/Jandura, Olaf (Hrsg.): Chancen und Gefahren der Mediendemokratie. Konstanz: UVK, 145-160.

Wimmer, Jeffrey (2007): (Gegen-)Öffentlichkeit in der Mediengesellschaft. Analyse eines medialen Spannungsverhältnisses. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a. M.: Campus.

Wöhler, Karlheinz (2000): Zur Verräumlichung von Öffentlichkeit. In: Faulstich, Werner/Hickethier, Knut (Hrsg.): Öffentlichkeit im Wandel. Bardowick: Wissenschaftler-Verlag, 48-63.

Yudof, Mark G. (1983): When Government Speaks. Politics, Law, and Government Expression in America. Berkeley: University of California Press.

Zerfaß, Ansgar (1996): Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit: Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Zimmer, Marco (2001): Rekursive Regulation zur Sicherung organisationaler Autonomie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden: Gabler, 351-376.

Zimmermann, Ann C. (2006): Demokratisierung und Europäisierung online? Massenmediale politische Öffentlichkeiten im Internet. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. phil. am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität, Berlin.

IX Anhang

1 Dokumentation der Experteninterviews

Der Volltext der transkribierten Interviews (ca. 300 Seiten) liegt den Betreuern der Dissertation Prof. Dr. Hans J. Kleinsteuber und Prof. Dr. Uwe Hasebrink auf CD-ROM vor. Eine Weitergabe ist nicht möglich, um die den Interviewpartnern zugesicherte Anonymität zu wahren. Hier folgt exemplarisch der Fragebogen für ein Interview mit Beamten der Kommissionsvertretung in Paris. Die Leitfäden der Interviews mit Beamten in Brüssel, mit Regierungsvertretern oder PR-Fachleuten, mussten natürlich entsprechend angepasst werden. Die Fragen sind überwiegend als Stichworte formuliert, was ein Ablesen der Fragen während des Interviews verhindern soll. Dem Interview ging in jedem Fall ein E-Mail-Wechsel oder ein Telefonat voraus, in dem der Forschungskontext erläutert wurde.

Beispiel eines Leitfadens für die Experteninterviews

Vorbemerkungen - Interview nur für wissenschaftlichen Zweck - Veröffentlichung nur nach Autorisierung bzw. anonym (‚ein Vertreter der Kommission sagt') - Mitschnitt auf MD - „Ich befrage Sie einerseits in Ihrer Funktion als […] und Beamter der Kommission, andererseits interessiere ich mich aber auch für ihre persönliche Meinung, als jemand, der sich mit diesem Thema sehr gut auskennt"

Experte	[…]
Funktion	Zuständiger für PR zum Thema EU-Erweiterung in Vertretung der Kommission
Kontakt	[…]
Ziel	Kommunikationsstrategie der Vertretung der Kommission in Frankreich beim Thema Erweiterung und allgemeine Informationen über Informationspolitik der Kommission
Nr.	[…]
Eigene Tätigkeit	
Zur Person: Seit wann in dieser Funktion, vorherige Tätigkeit Eigene Tätigkeit und Aufgabe der Abteilung […] in der Kommissionsvertretung	

	[Hier wurden bei der Transkription die Antworten eingetragen.]
Kompetenzverteilung in der Vertretung Aufteilung der Zuständigkeiten bei PR allgemein Aufteilung der Zuständigkeiten bei PR für die Erweiterung Autonomie der PR-Abteilung Großes oder kleines Team? Wie strukturiert: PR-Leute, Juristen, anderes Personal?	
Kooperation mit frz. Regierung Wie sieht die Aufgabenteilung zwischen Aktivitäten der Regierung und der Kommission aus? Wer ist für die Kooperation zuständig a) in der Kommission und b) in der Regierung? Gibt es unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung, Interessen/Ziel- oder Mittelkonflikte mit der Regierungsstrategie? Von wo gehen Initiativen aus? EU-Kommission als Motor? Primäre Zuständigkeit für dieses Thema: nationale Regierungen oder Kommission?	
Kooperation mit anderen Partnern: Medien, PR-Agenturen, Gebietskörperschaften, NGOs? Wer ist der wichtigste Akteur in der Diskussion um die Erweiterung in Frankreich? Wer ist der wichtigste Partner/Gegenspieler der Kommission? Welche Hindernisse gibt es bei der Zusammenarbeit?	
Kooperation mit PR-Agenturen Wann wurden sie im Planungsprozess eingebunden? Was wird delegiert, was nicht?	
Kooperation mit der Zivilgesellschaft Mit welchen Akteuren kooperiert die Kommission? Wie und warum diese?	
Die Kommunikationsstrategie zum Thema Erweiterung: Entwicklung, Ziele und Umsetzung Geschichte der Kampagne: Wer hat die Kampagne wann entwickelt? Zeitrahmen und Dramaturgie der Aktivitäten Gab es Umfragen im Vorfeld und begleitend?	
Strategie der Kampagne Bitte setzen Sie diese Ziele nach ihrer Wichtigkeit in eine Reihenfolge: 1-4 Informationen anbieten: Kandidaten und Prozess erläutern [ ] Thema auf die Tagesordnung setzen: Wichtig, dass über Erweiterung geredet wird [ ] Überzeugen: Vorteile der Erweiterung klar machen, Bevölkerung gewinnen [ ] Dialog mit der Bevölkerung [ ]	
Mit welchen Argumenten wollen Sie überzeugen: die Interessen (Frankreichs oder persönliche Interessen der Bürger) hervorheben oder Appell an Werte (Verantwortung für die Einheit Europas)? Nachteile der Erweiterung auch nennen? Wer soll primär erreicht werden: Die ‚breite' Bevölkerung oder einzelne Zielgruppen? Welche sind das?	

Budget der Kampagne Wie hoch ist das Budget? Aus welchem Budgettitel? Ist das Budget hinreichend groß? Zum Vergleich: Wie hoch war/ist das Budget für die Euro-/Konvents-Kampagne?	
Umsetzung der Strategie Politische Führung bei der Planung involviert, bei Durchführung kontrollierend oder aktiv beteiligt? Welches Mittel steht bei der Kommunikation im Vordergrund: Symbole/Werbung oder kühle Argumente? Wo haben die Bürger die Möglichkeit auch zu Wort zu kommen? Gibt es eine Anlaufstelle für Bürgeranfragen zur Erweiterung? Wenn sich Bürger zu Wort melden: Hat das Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik der Kommission? Beispiele bitte! Wie wird die Zielgruppe erreicht? Was ist wichtiger: Publikums-PR oder Medienarbeit? In den Medien: Werbung oder Pressearbeit? Warum diese Instrumente und keine anderen?	
Resonanz der Aktivitäten/Bilanz Zwischenstand: Welche der selbst gesteckten Ziele werden erreicht? Was kann die Informationsarbeit der Kommission überhaupt ausrichten? Welche Faktoren bestimmen die Umsetzung der dezentralen Informationsstrategie der Kommission in den einzelnen Ländern und besonders in Frankreich?	
Lernprozesse im Laufe der Kampagne Tauchten unvorhergesehene Probleme auf, so dass die Strategie angepasst werden musste?	
Messung von Resonanz Evaluation: Gibt es eine Messung des Erfolgs? Wie sieht sie aus? Wie viele Bürger werden erreicht Visits der Web Sites Besucherzahlen von Veranstaltungen Auflage von verteilten Publikationen Zahl von Anfragen seitens der Bürger Gibt es eine systematische Sammlung der Presseberichterstattung zur Kampagne? Sammlung und Auswertung des Feedbacks der Bürger	

Wandel EU-bezogener PR Was war vor zehn Jahren anders auf Kommissionsseite – auf Regierungsseite? Quantitativer Wandel: mehr PR? (Budgetvergleich, Personalstärke) Struktureller Wandel: PR anders institutionell angesiedelt/organisiert? (höher in der Hierarchie, stärker politisiert) Qualitativer Wandel: Professioneller, strategischer? (Qualifizierung des Personals; Durchführung von Kampagnen: langfristige Planung, wissenschaftliche Begleitung, Evaluation) Heute stärker an kommerzieller Werbung ausgerichtet? Oder stärker an politischem Dialog? Wird Bevölkerung heute besser erreicht? Vergleich zur Strategie bei Euro- und Konventskampagne: Wie unterscheidet sich Strategie? Warum? Triebkräfte/Ursachen dieses Wandels?	
Vergleich zu anderen EU-Ländern Strategien in anderen EU-Ländern bekannt? Was ist in Frankreich anders? Welche ‚best practices' gibt es in Frankreich, die vielleicht exportierbar sind? Wo sind die Vertretungen der Kommission in anderen Ländern besser?	
Ausblick/Allgemeine Bewertung Wenn Sie jetzt noch einmal die ganze Erweiterungskampagne neu anlegen könnten: Was würden Sie anders machen? Welche allgemeinen Schlüsse für die bessere Vermittlung von Europa lassen sich aus der Erweiterungskampagne ziehen?	
Hinweise auf Ansprechpartner & Quellen Weitere Ansprechpartner in Paris Weitere relevante Dokumente interne Arbeits- und Strategiepapiere der Kommission/der Regierung unveröffentlichte Medienanalysen, Umfragen	
Abschließende Bemerkungen Danke! Bitte um Feedback zum Interview (zu kurz zu lang, wichtige Fragen vergessen?) Weitere Zusammenarbeit: Nachfragen per E-Mail möglich?	

2 Dokumentation der Umfragen

Umfrage unter Vertretungen der Kommission: Fragebogen

In order to offer a simple and short questionnaire we had to limit the choice to a basic yes/no scheme. We are well aware that this demands some simplification of complex issues. Please fill in the blanks in brief headwords. Feel free to put in further comments below each section. Answers will be treated anonymously and only in the aggregate: „… per cent of Representations think that …“.

Aims and Means of Communication on Enlargement What is the ultimate aim of the information activities of the Representation concerning EU enlargement?	
	( ) to provide information about the enlargement OR ( ) to explain the benefits of the enlargement for the citizens other: _____
Which strategy was predominant in the Representation's communication on enlargement?	
	( ) appealing to emotions OR ( ) factual presentation of arguments other: _____
What kind of activity was most important in the Representation's communication on enlargement?	
	( ) conferences and discussion rounds on enlargement OR ( ) organizing or supporting social events which carry the message of EU enlargement OR ( ) attempts to make the media cover EU enlargement other:_____
Budget spent by the Representation for communication on enlargement 2001 – 2004:	
	_____EUR (A rough estimate is sufficient, if the exact amount spent is difficult to determine.)
Challenges while implementing the communication strategy The following topics were mentioned in the interviews conducted so far as challenges that had to be faced while implementing the information strategy on enlargement, - is this also true for your Representation?	
New financial regulation?	
	( ) Major problem ( ) No major problem
Lack of staff?	
	( ) Major problem ( ) No major problem
Lack of budget?	
	( ) Major problem ( ) No major problem

Lack of communication expertise within the Commission?	
	( ) Major problem ( ) No major problem
Other challenges: _____	
Level of cooperation with other actors What level of cooperation was reached with other actors? Were they willing to cooperate?	
National governments: Willingness to cooperate?	
	( ) High ( ) Low
Achieved level of cooperation?	
	( ) High ( ) Low
Conventions with governments on communicating EU enlargement between 2001 and May 2004?	
	( ) Yes ( ) No Other types of institutionalized cooperation:_____
Journalists/Media: Coverage of enlargement (not only around 1st of May 2004)?	
	( ) Intense ( ) Limited
Interest in partnerships with the Commission (z.B. number of responses to calls for proposals)?	
	( ) High ( ) Low
Amount awarded to media projects in decentralized calls for proposals on enlargement (2001-2003):	
	_____EUR
Civil society: Interest in partnerships with the Commission (z.B. number of applications to calls for proposals)?	
	( ) High ( ) Low
Amount awarded to civil society projects in decentralized calls for proposals on enlargement (2001-2003):	
	_____EUR
Was the enlargement well explained to the citizens by national and EU public authorities?	
	( ) Well explained ( ) Not well explained If not, why?_____
What activity of your Representation did work particularly well and could be regarded as ‚best practice'?	
If you could start the enlargement strategy from scratch what would you personally do differently?	

Umfrage unter Subventionsempfängern: Fragebogen

Der folgende Fragebogen wurde an Medien und NGOs in Deutschland und Frankreich verschickt, wobei die Versionen für die Medien und NGOs jeweils sprachlich angepasst wurden. Hier ist der Fragebogen an deutsche Medienvertreter dokumentiert.

Neun Fragen zu Ihrem von der Kommission geförderten Informationsprojekt zum Thema EU-Erweiterung Wir haben versucht, den Fragenkatalog einfach und knapp zu halten. Bitte kreuzen Sie Zutreffendes einfach an. Natürlich können Sie auch erläuternde Kommentare einfügen. Die Antworten werden anonym ausgewertet und wiedergegeben in der Form: „ … Prozent der Medienprojekte sagen …“.

Hat Ihre Redaktion zum ersten Mal an einer Ausschreibung der Kommission teilgenommen?	
	( ) Ja ( ) Nein, wir haben schon einmal an einer solchen Ausschreibung teilgenommen ( ) Nein, wir arbeiten regelmäßig mit der Kommission zusammen
Wie haben Sie von der Ausschreibung erfahren?	
	( ) Die Kommission hat uns kontaktiert Sonstiges: _____
Ohne die Ausschreibung der Kommission ...	
	( ) wäre das Projekt trotzdem durchgeführt worden ( ) hätte das Projekt nicht durchgeführt werden können ( ) ein ähnliches, aber eingeschränktes Projekt wäre durchgeführt worden
Ist die Annahme von Subventionen der Kommission ein Problem für die redaktionelle Autonomie?	
	( ) Ja, weil_____ ( ) Nein, weil_____
Die Zusammenarbeit mit der Kommission	
	( ) hat sehr gut funktioniert ( ) Die Kommission hat versucht auf den redaktionellen Inhalt Einfluss zu nehmen ( ) Die Durchführung des Projekts hat zu viel Verwaltungsaufwand benötigt ( ) Es gab andere Schwierigkeiten: _____
Wie viele Personen ungefähr haben Ihren Beitrag über die Erweiterung gesehen/gehört?	
	_____
Das Informationsprojekt über die Erweiterung war so erfolgreich, dass es weitere eigenständige Berichterstattung über die Erweiterung angestoßen hat.	
	( ) Ja ( ) Nein
Wurde die EU-Erweiterung den Bürgern allgemein gut vermittelt?	

… von den nationalen Behörden:	
	( ) Ja ( ) Nein
… von den EU-Institutionen	
	( ) Ja ( ) Nein
… von den Medien	
	( ) Ja ( ) Nein

3 Dokumentation der Dokumentanalyse

Übersicht über die analysierten Broschüren und Webseiten

Analyse der wichtigsten Broschüren zum Thema Erweiterung/Sample

Verortung in Kommission	Publikation	Jahr
GD Presse: Reihe „Europa in Bewegung“	Agenda 2000	1999
	Die Europäische Union: Ein ständiger Erweiterungsprozess	2001
	Mehr Einheit und mehr Vielfalt	2003
GD Erweiterung	Die Erweiterung. Eine historische Gelegenheit	2002
GD Erweiterung Reihe „Das Europa von Morgen. Die Kernfragen“	Die Erweiterung der Europäischen Union: Was bedeutet das für unsere Umwelt?	o.J.
	Die Erweiterung der Europäischen Union: Was bedeutet das für unsere Wirtschaft?	
	Die Erweiterung der Europäischen Union: eingeregelter Markt für den Verbraucher	
	Die Erweiterung des Europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	
	Erweiterung der Europäischen Union: Von 15 auf 25 Mitglieder, welche Folgen hat dies für uns?	
Vertretung der Kommission in Berlin[160] und Auswärtiges Amt	Die Europäische Union – Fragen zur Erweiterung	2002
Wim Kok: Bericht an die Europäische Kommission	Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen.	2003

[160] Die Vertretung in Paris hat keine eigene Broschüre zur Erweiterung entwickelt, so dass hier auf Ebene der Vertretungen der Kommission nur die Broschüre aus Berlin analysiert wird.

Analyse der wichtigsten Webseiten zum Thema Erweiterung/Sample

Verortung in Kommission	URL	Stand
GD Erweiterung	http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html	1.5.2004
PR-Agentur für die Vertretung in Berlin	http://www.mehr-europa.de	1.1.2004
Vertretung in Paris/ französische Regierung	http://www.info-europe.fr/elargissement	1.5.2004

Verzeichnis der analysierten Interviews mit Günter Verheugen in Deutschland und Frankreich

Arning, Matthias (2004): „Die Wertebasis Europas ist Toleranz". Erweiterungskommissar Günter Verheugen findet die Debatte über den EU-Beitritt der Türkei verengt. In: Frankfurter Rundschau, 05.06.2004, 6. URL: http://www.spd-hessensued.de/europa/presse/pe/04-06-03b.html (28.01.2007).

Augstein, Franziska (2004): Dieser Kontinent braucht eine gemeinsame Verteidigung. „Es gibt einen gefährlichen Mangel an europäischem Bekennermut": Ein Gespräch mit Günter Verheugen, dem neuen EU-Industriekommissar. In: Süddeutsche Zeitung, 22.11.2004, 13. URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/428/43385/print.html (28.01.2007).

Berbalk, Ottmar/Bommersheim, Martin (2004): „Das Ziel heißt Jobs, Jobs, Jobs". In: Focus, 27.12.2004, 114.

Berbalk, Ottmar/Bommersheim, Martin (2004): „Bescheidenheit tut jetzt gut". In: Focus, 05.01.2004, 156.

Bolesch, Cornelia/Hagelüken, Alexandra (2003): „Ich bitte um Fairness für Polen". In: Süddeutsche Zeitung, 05.11.2003, 9. URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/911/20891/ (28.01.2007).

Bolesch, Cornelia/Hagelüken, Alexandra/Wernicke, Christian (2005): „Ohne Erweiterung wäre alles viel schlechter". In: Süddeutsche Zeitung, 14.06.2005, 9. URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/schwerpunkt/786/9777/9/index.html/ausland/artikel/828/54774/article.html (28.01.2007).

Brössler, Daniel/Ulrich, Stefan (2004): Verheugen: Viele Polen haben wieder Angst vor den Deutschen. In: Süddeutsche Zeitung, 11.02.2004, 8. URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/495/26469/ (28.01.2007).

Escher, Georg (2004): „Die Sorgen sind gegenstandslos". In: Nürnberger Nachrichten, 30.01.2004.

Escher, Georg (2005): „Die Probleme haben nichts mit Europa zu tun". In: Nürnberger Nachrichten, 11.05.2005.

Halusa, Martin (2005): „Der Abstand zu den USA wird größer". Der neue EU-Industriekommissar Günter Verheugen ist mit den Fortschritten Europas nicht zufrieden. In: Die Welt, 02.02.2005, 12. URL: http://www.welt.de/data/2005/02/02/457313.html (28.01.2007).

Kaserer, Waltraud (2004): „Wachstum hat absolute Priorität". Günter Verheugen soll in Brüssel Vize-Kommissionspräsident für Wirtschaft werden. Ein Gespräch über neue Strukturen sowie Unterstützung und Widerstände. In: Welt am Sonntag, 04.07.2004, 4. URL: http://www.wams.de/data/2004/07/04/300594.html (28.01.2007).

Knuf, Thorsten/Schellenberger, Rouven (2005): „Der Kapitalismus hat auch ein hässliches Gesicht". EU-Kommissar Günter Verheugen über die Verantwortung der Wirtschaft, Lohndumping und CSU-Chef Edmund Stoiber. In: Berliner Zeitung, 27.04.2005, 10. URL: http://www.berlin-online.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2005/0427/wirtschaft/0002/index.html (28.01.2007).

Koch, Dirk (2001): „Gürtel, Hosenträger, Fallschirm". In: Der Spiegel, 23.04.2001, 174.

Krimm, Roland/Quatremer, Jean (2000): Dans la grande Europe, l'Allemagne devra modérer ses ambitions. In: Liberation, 22.12.2000, 11.

Leparmentier, Arnaud (2003): Trois questions à ... Günter Verheugen. In: Le Monde, 11.03.2003, 7.

Lohse, Eckart/Wehner, Markus (2004): „Die Ukraine würde uns überfordern". EU-Industriekommissar Günter Verheugen über Automobilbau, den Kanzler, Europas Grenzen und eine Kulturrevolution in der Türkei. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 05.12.2004. URL: http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EA0DD9C8929D54B73986925AE3B61D841~ATpl~Ecommon~Scontent.html (28.01.2007).

Marschall, Gerhard (2004): „Die Stimmung könnte enthusiastischer sein". In: Wirtschaftsblatt, 09.04.2004.

Maurer, Manfred (2004): „Ich sehe überhaupt keine Verlierer". In: Passauer Neue Presse, 08.04.2004.

Müller, Fred (2001): „Es gibt kein Zurück". In: FACTS, 29.03.2001, 64.

o.A. (2000): „Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden". In: Süddeutsche Zeitung, 02.09.2000.

o.A. (2001): „Die Risiken sind beherrschbar". In: General-Anzeiger, 21.05.2001.

o.A. (2001): „Was da auf uns zukommt, ist absolut beherrschbar". In: Süddeutsche Zeitung, 21.03.2001.

o.A. (2001): „Die Elite muss auf die Straße". In: Focus, 18.06.2001.

o.A. (2001): „Ich war und bin für weniger Sperrfristen". In: Focus, 23.04.2001.

o.A. (2002): „Die Bedingungen werden nicht abgeschwächt". EU-Kommissar Günter Verheugen sieht Chancen für den Beitritt von zehn Kandidaten im Jahr 2004. In: Frankfurter Rundschau, 16.01.2002.

o.A. (2002): „Politischer Preis wäre zu hoch". In: Focus, 01.07.2002.

o.A. (2003): „Wir können uns nicht den Luxus von 25 Armeen leisten". In: General-Anzeiger, 08.04.2003.

o.A. (2004): „In der Erweiterung liegt eine gewaltige Chance". In: General Anzeiger, 01.05.2004.

o.A. (2004): „Wir dürfen die Türken nicht aussperren". In: Stuttgarter Zeitung, 10.01.2004, 5.

Schellenberger, Rouven (2003): „Ich halte das für einen schweren Rückschlag". EU-Kommissar Verheugen über die Irak-Politik der USA und die Zerstrittenheit der Europäer. In: Berliner Zeitung, 20.03.2003, 7. URL: http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2003/0320/politik/0008/index.html (28.01.2007).

Schlamp, Hans-Jürgen/Koch, Dirk (2004): „Probleme beim Vollzug". In: Der Spiegel, 18.10.2004, 116.

Slangen, Christoph (2005): „Deutschland hat alle Mittel, das Problem zu lösen". EU-Kommissar Günter Verheugen weist Kritik an Billig-Konkurrenz aus Osteuropa zurück. In: Wiesbadener Kurier, 02.04.2005. URL: http://www.ig-zeitarbeit.de/admindownload/04-04-05_WK.pdf (28.01.2007).

Vestring, Bettina (2000): „Zahl der Berufspendler wird wachsen". In: Berliner Zeitung, 22.05.2000, 8. URL: http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2000/0522/politik/0019/ index.html (28.01.2007).

Wernicke, Christian (2003): „Große Hürde für Ankara". In: Süddeutsche Zeitung, 12.03.2003, 8.

Verzeichnis der analysierten Policy-Dokumente der nationalen und der EU-Institutionen[161]

Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland/Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland (2002): Die Europäische Union – Fragen zur Erweiterung. Berlin.

Bundespresseamt (2002): Evaluation der diesjährigen Veranstaltungsreihe „Europa in Arbeit". Berlin.

Bundesverfassungsgericht (1977): Entscheidungen - Öffentlichkeitsarbeit. In: Band 44, 125-197.

Bundesverfassungsgericht (2002): Entscheidungen - Glykol. In: Band 105, 252.

Council of the European Union (2000): Declaration on the Future of the Union to be Included in the Final Act of the Conference. Nice.

Council of the European Union (2001): The Future of the European Union. Laeken Declaration. Laeken. URL: http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_en.htm (18.02.2007).

Council of the European Union (2002a): Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/budget/publications/other_en.htm (18.02.2007).

Council of the European Union (2002b): Information and Communication Strategy for the European Union. Draft Council Conclusions. Brussels.

Council of the European Union (2005): Council Annual Report on Access to Documents 2004. Brussels. URL: http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/librairie/PDF/st08896.en05INT.pdf (12.01.2006).

European Commission (1993a): Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity. Brussels. URL: http://aei.pitt.edu/1801/01/democracy_declaration_1993.pdf (18.02.2007).

European Commission (1993b): Information and Communication Policy, Communication of Mr Pinheiro to the Commission, SEC (93) 916/9. Brussels.

European Commission (1995): Green Paper on the Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency. Brussels.

European Commission (1998): Special Report No 23/98 Concerning the Information and Communication Measures Managed by the Commission Accompanied by the Replies of the Commission (98/C 393/03). Brussels. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1998/c_393/c_39319981216en00470064.pdf (18.02.2007).

European Commission (2000a): Communication Strategy for Enlargement. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec_737_2000_en.pdf (28.03.2003).

European Commission (2000b): EU Commission Launches a Comprehensive Communication Strategy on Enlargement. IP/00/464. Brussels. URL: http://Europa.eu.int/rapid (20.01.2002).

European Commission (2000c): Agenda 2000. Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union. Brussels.

European Commission (2000d): Romano Prodi, President of the European Commission: „Catching the Tide of History: Enlargement and the Future of the Union", Paul-Henri Spaak Foundation. Brussels. URL: http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do (18.02.2007).

European Commission (2001a): European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (30.07.2004).

European Commission (2001b): A New Framework for Co-operation on Activities Concerning the Information and Communication Policy on the European Union. COM (2001) 354 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0354en01.pdf (18.02.2007).

European Commission (2001c): White Paper on European Governance Work Area No. 1. Broadening and Enriching the Public Debate on European Matters. Report of the Working Group. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group1/report_en.pdf (01.03.2005).

---

161 Verweise im Text mit den Kürzeln „(KOMMISSION Jahr Buchstabe: Seite)"; „(EP)", „(RAT)" sind hier enthalten als „European Commission", „European Parliament", „Council of the European Union", weil überwiegend aus der englischen Version zitiert wurde.

European Commission (2001d): Perceptions of the European Union. A Qualitative Study of the Public's Attitudes to and Expections of the European Union in the 15 Member States and the 9 Candidate Countries. General Report. Brussels. URL: http://Europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/optem-summary_en.pdf (18.01.2006).

European Commission (2001e): Attitudes and Behaviour of the Irish Electorate in the Referendum on the Treaty of Nice. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl108_en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2001f): Stratégie de communication sur l'élargissement pour la France 2002-2006. Paris.

European Commission (2001g): White Paper on European Governance Work Area No. 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules. Report of the Working Group „Evaluation and Transparency". Brussels.

European Commission (2001h): General Report on the Activities of the European Union 2000. Brussels. URL: http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm.

European Commission (2001i): Report of Activities 2001 - Representation in Germany. Berlin.

European Commission (2001j): Working Programme 2002 for Germany. Berlin.

European Commission (2001k): Campagne sur l'Élargissement en France. Paris.

European Commission (2001l): Towards the e-Commission, Europa 2nd Generation, Advanced Web Services to the Citizens, Business and Other Professional Users. Brussels.

European Commission (2001m): Die Europäische Union: ein ständiger Erweiterungsprozess. Brussels.

European Commission (2001n): Eurobarometer Special Edition 2001 (Enlargement - Euro - Debate on Europe). Fieldwork: March-April 2001. Brussels. URL: http://Europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/ebrep1/ebrep1.html (18.01.2002).

European Commission (2001o): Programme de travail de la Représentation pour 2002. Paris.

European Commission (2001p): Access to European Commission Documents. A Citizen's Guide. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm (18.02.2007).

European Commission (2001q): Eurobarometer 56. First Results. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb56/eb56highlights_en.pdf (18.01.2002).

European Commission (2001r): The Communication Strategy for the Fifth Enlargement. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/index_en.htm (14.02.2007).

European Commission (2002-2004a): Rapports mensuels sur la mise en oeuvre de la stratégie de communication sur l'élargissement. Paris.

European Commission (2002-2004b): The Communication Strategy for Enlargement. Progress Reports. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/#updates (Nicht alle Reports sind online verfügbar.) (16.08.2005).

European Commission (2002-2004c): The Communication Strategy for Enlargement. Progress Reports. Germany. Berlin. URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/#updates (Nicht alle Reports sind online verfügbar.) (16.08.2005).

European Commission (2002a): Explaining Enlargement. A Progress Report on the Communication Strategy for Enlargement. Brussels. URL: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/explaining_enlargement.pdf (24.04.2002).

European Commission (2002b): Information and Communication Strategy for the European Union, COM (2002) 350 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/pdf/com_2002_350_en.pdf (20.09.2003).

European Commission (2002c): Explaining Europe's Enlargement. COM (2002) 281 final. Brussels. URL: http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/971cbf61/kom_2002_281en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2002d): Enlargement of the EU From Six to Fifteen and Beyond. Power Point Presentation. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/enlargement_en.pdf (14.02.2007).

European Commission (2002e): Flash Eurobarometer 124. European Enlargement, UK Opinion Poll. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl124_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2002f): Flash Eurobarometer 132,1. Enlargement of the European Union. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl132_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2002g): Flash Eurobarometer 132,2. Enlargement of the European Union. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl132_2_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2002h): Meetings of Communication Directors from Future Member States, 12th November 2002. Conclusions. Brussels.
European Commission (2002i): Report of 2002 - Representation in Germany. Berlin.
European Commission (2002j): Calls for Proposal – Enlargement. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/1apel_av_en_final_10_09.pdf (17.08.2005).
European Commission (2002k): Eurobarometer 56.3. „Special Bureaux" 2002. Getting Information on Europe, the Enlargement of the EU, Support for European Integration. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ebs_166_en.htm (01.08.2002).
European Commission (2002l): Working Programme 2003 for Germany. Berlin.
European Commission (2002m): Management Plan 2003. Berlin.
European Commission (2002n): Compte rendu de la réunion du Groupe Interinstitutionnel de l´Information (GII). Brussels.
European Commission (2002o): IGI 24 September 2002 - Strasbourg. Brussels.
European Commission (2002p): Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union. KOM (2002) 350 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/pdf/com_2002_350_en.pdf.
European Commission (2002q): Die Erweiterung der Europäischen Union. Eine historische Gelegenheit. Brussels.
European Commission (2002r): General Report on the Activities of the European Union 2001. Brussels. URL: http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm (18.02.2007).
European Commission (2002s): Erläuterungen zur Erweiterung Europas. KOM (2002) 281 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/sevilla/com2002-281_de.pdf (28.03.2003).
European Commission (2002t): Eurobarometer 57. First Results. Spring 2002, Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_en.htm (01.08.2002).
European Commission (2002u): Kommunikationsstrategie zur EU-Erweiterung in Deutschland. Brussels. URL: http://www.eu-kommission.de/html/aktuell/kampa.asp (27.05.2002).
European Commission (2003a): Comparative Analysis of the Member States' and Candidate Countries' Legislation Concerning Access to Documents. SG/616/03-EN. Brussels.
European Commission (2003b): The Communication Strategy on Enlargement. State of Play and Perspectives. Brussels.
European Commission (2003c): Marcom International : Evaluation de la Stratégie de Communication sur l'élargissement de l'Union européenne. Rapport Intermédiaire. Brussels.
European Commission (2003d): Evaluation of the Information Programme for the European Citizen. „The Euro - One Currency for Europe". Deloitte & Touche, Burson-Marsteller. Final Report, ECFIN/R/4/2002/04. Brussels.
European Commission (2003e): The Enlargement Communications Strategy. Monitoring Progress and Challenges. Brussels.
European Commission (2003f): The Enlargement Communications Strategy. Monitoring Progress and Challenges. Second Edition. Brussels.
European Commission (2003g): Compte rendu de la réunion du Groupe Interinstitutionnel de l´Information (GII). Brussels.
European Commission (2003h): Flash Eurobarometer 140. Enlargement of the European Union. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl140_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2003i): Enlargement Communication Strategy Toolkit. Brussels.
European Commission (2003j): General Report on the Activities of the European Union 2002. Brussels. URL: http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm (20.08.2005).
European Commission (2003k): Rapport d'évaluation des activités sur l'élargissement 2002-2003. Paris.

European Commission (2003l): Evaluierung Zuschussprogramme 2002/03. Berlin.
European Commission (2003m): Rapport annuel d'activités 2002. Paris.
European Commission (2003n): Activity Report 2002 - Representation in Germany. Berlin.
European Commission (2003o): Compte rendu de la réunion du Groupe Interinstitutionnel de l´Information (GII). Brussels.
European Commission (2003p): Bilan Europa II à mi-parcours: 2001-2004. Brussels.
European Commission (2003q): EU Information and Documentation Relays and Networks. Under the Responsibility of DG Press. Stocktaking Evaluation 2003. Final Overall Report. Brussels.
European Commission (2003r): Europa-Forum 2003. Berlin. URL: http://www.eu-kommission.de/html/aktuell/thema.asp?id=202 (25.11.2003).
European Commission (2003s): Mehr Einheit und mehr Vielfalt. Die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union. Brussels.
European Commission (2003t): More Unity and More Diversity. The European Union's Biggest Enlargement. Brussels.
European Commission (2003u): Eurobarometer 58. Public Opinion in the European Union. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2003v): Eurobarometer 59. Public Opinion in the European Union. Spring 2003. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2003w): Flash Eurobarometer 142/2. Convention on the Future of Europe - Wave 2. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl142_2_convention_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2004a): Implementing the Information and Communication Strategy for the European Union, COM (2004) 196 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/pdf/com_2004_196_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2004b): Implementation of an Information and Communication Strategy on the Euro and Economic and Monetary Union. COM (2004) 552 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/evaluation/evaluation_PRINCEeuro_en.htm (18.02.2007).
European Commission (2004c): OPTEM: Qualitative Research Regarding the Orientation of European Union Communication. Brussels.
European Commission (2004d): Enlargement. Basic Arguments. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/ enlargement/arguments/index.htm (29.05.2005).
European Commission (2004e): Financial Report 2003. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm (01.06.2005).
European Commission (2004f): Global Assessment Report on Implementation of the Communication Strategy on Enlargement. Brussels.
European Commission (2004g): Allemagne, Management Plan. Berlin.
European Commission (2004h): General Report on the Activities of the European Union 2003. Brussels. URL: http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm (20.08.2005).
European Commission (2004i): Evaluation des actions d'information sur l'Union européenne de la Représentation en France 2004. Paris.
European Commission (2004j): Formulaire standard de réponse - RAA 2003 Representation in Germany. Berlin.
European Commission (2004k): Implementation of the Principles in EC Regulation No. 1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents, COM (2004) 45 final. Brussels.
European Commission (2004l): Compte rendu de la réunion du Groupe Interinstitutionnel de l´Information (GII). Brussels.
European Commission (2004m): Rapport d´évaluation sur la décentralisation des campagnes PRINCE dans les représentations en 2003. Brussels.
European Commission (2004n): Secrétariat Général: Dossier Relatif à l´Action sur l´Avenir de l´Union Européenne, Etat des lieux et initiatives 2004. Brussels.

European Commission (2004o): Evaluation of the Initiative Spring Day in Europe (Contract TF-2003-04), Final Report. Brussels.
European Commission (2004p): Rapport Analyse des Grands Centres d'Information sur l'Europe, DG Press, Cellule Evaluation. Brussels.
European Commission (2004q): Eurobarometer 60. Public Opinion in the European Union. Autumn 2003. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_rapport_standard_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2004r): Team Europe. Activity Report 2003. Brussels.
European Commission (2004s): Interactive Policy Making - Online Consultations and Feedback Mechanism. DG TAXUD Workshop. Brussels. URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN024336.pdf (18.02.2007).
European Commission (2004t): Eurobarometer Spring 2004. Public Opinion in the European Union. EB 61. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf (06.01.2005).
European Commission (2005a): Recapitulatif: Consommation des Crédits - Activités d'Information et de Communication sur l'Élargissement. Brussels.
European Commission (2005b): Bericht über die Anwendung der neuen Haushaltsordnung. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_pg2_de.htm#execution (18.02.2007).
European Commission (2005c): Flash Eurobarometer: The European Constitution: Post-referendum Survey in France. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2005d): Flash Eurobarometer: The European Constitution: Post-referendum Survey in The Netherlands. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2005e): Annual Activity Report 2004 - Representation in Germany. Berlin.
European Commission (2005f): Application in 2004 of Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents, COM (2005) 348 final. Brussels.
European Commission (2005g): Annex to the Report on the Application in 2004 of Regulation (EC) No 1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents, SEC (2005) 1025. Brussels.
European Commission (2005h): Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission, SEC (2005) 985 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2005i): The Commission´s Contribution to the Period of Reflection and Beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate: COM (2005) 494 final. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/communication_planD_en.pdf (18.02.2007).
European Commission (2005j): Étude qualitative sur les publications centrales de la DG Presse et Communication. Brussels.
European Commission (2005k): Margot Wallström: The New Communication strategy, IGI. Brussels.
European Commission (2005l): DG Communication: Budget Implementation. Brussels.
European Commission (2005m): DG Communication: Rapport annuel d´activité 2005. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.
European Commission (2005n): Copy of Each Information Product Made by PRESS in 2004 (PRESS/B/2/ME 6005). Brussels.
European Commission (2005o): General Report on the Activities of the European Union 2004. Brussels. URL: http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm (20.08.2005).
European Commission (2005p): Die Erweiterung der Europäischen Union: Von 15 auf 25 Mitglieder, welche Folgen hat dies für uns? Brussels.

European Commission (2005q): Enlargement Archives: The Communication Strategy for the Fifth Enlargement. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/index_en.htm (18.02.2007).

European Commission (2005r): Eurobarometer 62. Public Opinion in the European Union. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2005s): Eurobarometer 63. Public Opinion in the European Union. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2006a): White Paper on a European Communication Policy, COM (2006) 35 final. Brussels. URL: http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/ white_paper_en.pdf (13.02.2006).

European Commission (2006b): Summary Future of Europe Debate. Brussels. URL: http://europa.eu/debateeurope/pdf/summary_debate_europe_072006.pdf (18.02.2007).

European Commission (2006c): Exécution en engagement par Activités principales - Représentations et Unités au Siège. Brussels.

European Commission (2006d): Répartition des Ressources Humaines à la DG COMM 03/04/2001. Brussels.

European Commission (2006e): Special Eurobarometer 243: Europeans and Their Languages. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2006f): The Period of Reflection and Plan D. Communication From the Commission to the European Council. Provisional Version, COM (2006) 212. Brussels.

European Commission (2006g): A Citizen's Agenda. Delivering Results for Europe. Communication From the Commission to the European Council, COM (2006) 211 final. Brussels.

European Commission (2006h): General Report on the Activities of the European Union 2005. Brussels. URL: http://europa.eu/generalreport/en/2005/index.htm (18.02.2007).

European Commission (2006i): Special Eurobarometer 255: Attitudes Towards European Union Enlargement. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2006j): Eurobarometer 64. Public Opinion in the European Union. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_en.pdf (18.02.2007).

European Commission (2007a): Communicating Europe in Partnership, COM(2007) 568 final. Brussels. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0568en01.pdf (1.4. 2008).

European Commission (2007b): Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens, SEC(2007)1742. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/internet-strategy_en.pdf (1.4.2008).

European Commission (2007c): Eurobarometer 67. Public Opinion in the European Union. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf (1.4.2008).

European Commission (2008): About EUROPA. Statistics for the last five years. Brussels. URL: http://europa.eu/abouteuropa/stat/index.htm (1.4.2008).

European Court of Auditors (1998): Special Report No 23/98 Concerning the Information and Communication Measures Managed by the Commission Accompanied by the Replies of the Commission (98/C 393/03). Brussels.

European Journalism Centre (2004): Broadening Horizons: EU Journalists Focus on the New Member States. Maastricht.

European Ombudsman (2005): Special Report From the European Ombudsman to the European Parliament Following the Draft Recommendation to the Council of the European Union in Complaint 2395/2003/GG. Brussels. URL: http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/pdf/en/032395.pdf (25.01.2006).

European Parliament (1993): Report on the Information Policy of the European Community (A3-0238/1993, final). Committee on Culture, Youth, Education and the Media. Rapporteur: Arie M. Oostlander. Brussels.

European Parliament (2002): Report on the Commission Communication on a New Framework for Cooperation on Activities Concerning the Information and Communication Policy of the European

Union (A5-0051/2002, final). Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport. Rapporteur: Ole Andreasen. Brussels.

European Parliament (2003): Report on an Information and Communication Strategy for the European Union (A5-0053/2003). Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport. Rapporteur: Juan José Bayona de Perogordo. Brussels. URL: http://www.europarl.eu.int/omk/_sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0053+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=4&NAV=S&LSTDOC=Y (19.01.2006).

European Parliament (2005): Report on the Implementation of the European Union's Information and Communication Strategy. Committee on Culture and Education. Rapporteur: Luis Francisco Herrero-Tejedor. A6-0111/2005 final. Brussels.

European Parliament (2006): Report on the White Paper on a European Communication Policy (2006/2087(INI)), Committee on Culture and Education, Rapporteur: Luis Herrero-Tejedor, A6-0365/2006. Brussels. URL: http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=REPORT&SORT_ORDER=D&REF_A=A6-2006-0365&NAV=X&L=EN&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1 (18.02.2007).

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2001): Communication Plan for 2001. Public Information Campaign on EU Enlargement. Den Haag