Die Illusion vom Dialog mit den Bürgern

Wie die Informationspolitik der EU-Kommission zur Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit beitragen könnte

Von Michael Brüggemann

1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat ein Problem mit ihren Bürgern. 50 Jahre lang haben die politischen Eliten den Integrationsprozess weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorangetrieben. Als man die Bürger fragte, ob sie die geplante Verfassung für die EU wollten, sagten 55 Prozent der französischen Wähler „Non“ und 62 Prozent der abstimmenden Niederländer „Nee“. Das war Anfang Juni 2005. Im Juni 2008 lehnten die Iren die Ratifizierung des Lissaboner Vertrags ab. Seitdem ist klar: Die EU hat ein Vermittlungsproblem.

2 Ebenen des Vermittlungsproblems

Drei Ebenen des Vermittlungsproblems lassen sich unterscheiden. Erstens: die EU selbst als politische Konstruktion. Sie ist ein System des gemeinsamen Regierens supranationaler Institutionen und nationaler Regierungen, das kompliziert und schwer vermittelbar ist. Dieses politische System generiert wenig Ereignisse von der Art, wie sie Journalisten mögen: Es gibt keinen klaren politischen Verantwortlichen für Entscheidungen, der Gesetzgebungsprozess dauert lange und läuft über verschiedene Stufen, und es fehlt das anschauliche Gegeneinander von Regierung und Opposition. Die EU produziert somit wenig Ereignisse mit Nachrichtenwert, die die Aufmerksamkeit der Medienvertreter fesseln.

Zweitens: die Ebene der Bürger. Viele stehen der EU mit Unverständnis, Skepsis und häufig auch mit Desinteresse gegenüber. Das zeigen Niederlagen der EU-Eliten, wenn sie den Bürgern ihre politischen Projekte zur Abstimmung vorlegen. Eine neuerliche Niederlage haben die Regierungen nun vermieden, indem sie die Bürger bei der Ratifizierung der Neuauflage der EU-Verfassung weitgehend außen vor gelassen haben. Nur in Irland durfte die Bevölkerung abstimmen und hat den Vertrag prompt abgelehnt. Das politische Problem besteht aber nicht nur in der offenen Ablehnung von EU-Politik, sondern in der Unwissenheit darüber, was die EU ist, will und soll. Wenn die Menschen nicht wissen, dass sie das Europaparlament wählen können, welche Staaten Mitglieder der EU sind und welche Rolle ihre nationale Regierung in der EU spielt, dann können sie auch nicht sinnvoll an der europäischen Mehrebenendemokratie partizipieren. Und niemand kann von ihnen erwarten, dass sie sich mit einem ihnen unbekannten Konstrukt namens EU identifizieren.

Die dritte Ebene betrifft das Fehlen einer Vermittlungsinstanz zwischen politischen Eliten und Bürgern: Es mangelt an einer europäischen Öffentlichkeit. Darunter versteht man eine frei zugängliche Arena der Debatte über die gemeinsamen Anliegen der Europäer. Eine europäische Öffentlichkeit ist die politische Utopie eines offenen Kommunikationsraums der grenzüberschreitenden demokratischen Meinungsbildung in Europa. Konkret könnte sich ein solcher Kommunikationsraum über gemeinsame pan-europäische Medien konstituieren. Solche Medien gibt es: Euronews, Arte, die *Financial Times* und einige Internetforen. Diese Medien sprechen bisher aber nur ein kleines Eliten- oder Special-Interest-Publikum an.

Eine europäische Öffentlichkeit kann sich alternativ aber auch als enger werdende Vernetzung nationaler Öffentlichkeiten konstituieren: Europa findet dann seinen Platz in den nationalen Debatten der nationalen Medien. Europa wird domestiziert und gleichsam wird die nationale Debatte europäisiert. Eine europäische Öffentlichkeit zeigt sich dann darin, dass in der Berichterstattung nationaler Medien Stimmen aus dem europäischen Ausland zu Wort kommen. Die Sprecher können so in eine große grenzüberschreitende Auseinandersetzung eintre-

Michael Brüggemann forscht und lehrt an der Jacobs University Bremen und koordiniert das Forschungsprojekt „Die Transnationalisierung von Öffentlichkeit am Beispiel der EU“ am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“.

ten. Die Forschung zu diesen Fragen hat aber gezeigt, dass die europäische Öffentlichkeit auch in dieser Variante nur ein äußerst fragiles Gebilde ist: Zwar nehmen zumindest die Qualitätsmedien häufiger Bezug auf die EU als noch vor 20 Jahren, aber die horizontale Vernetzung wird nicht enger. Die Medien diskutieren in getrennten nationalen Räumen. Die Europäische Öffentlichkeit bleibt vorerst national segmentiert (vergleiche Brüggemann et al. 2006; Wessler et al. 2008).

3 Visionen der EU

Die Europäische Union will den Dialog mit den Bürgern fördern.

Die europäische Öffentlichkeit braucht Starthilfe, so die Annahme der Politik. Von der Förderung eines solchen Kommunikationsraums erhoffen sich die EU-Eliten eine Lösung für einen Teil der Vermittlungsprobleme. Im Jahr 2006 formulierte die EU-Kommission in einem Weißbuch ihre Vision wie folgt:

„Die Europäische Kommission schlägt daher einen grundlegend neuen Ansatz vor: Entscheidend dabei ist, auf mehr Dialog statt auf einseitige Kommunikation zu setzen [...] Die EU sollte eine eigenständige Kommunikationspolitik im Dienste der Bürger entwickeln. Grundlage dafür sollte ein wirklicher Dialog zwischen den Menschen und den politischen Entscheidungsträgern sowie eine lebendige Diskussion zwischen den Bürgern selbst sein. Menschen aus allen Gesellschaftsschichten sollten das Recht auf ausgewogene und umfassende Informationen über die Europäische Union haben und darauf vertrauen können, dass ihre Ansichten und Anliegen bei den EU-Institutionen Gehör finden“ (siehe Europäische Kommission 2006, Seite 4).

Die EU-Informationspolitik, das wird aus dem obigen Zitat aus dem Weißbuch deutlich, hat große Ambitionen: Sie will einen kommunikativen Austausch mit den Bürgern anregen. Gefordert sind PR-Aktivitäten, die einen Dialog mit den Bürgern moderieren können. Andererseits geht es darum, das Recht der Bürger auf Zugang zu Informationen zu gewährleisten. Die zur Förderung eines öffentlichen Dialogs notwendigen Aktivitäten sollen nicht bloß Beiwerk von Politik sein. Sie sind selbst Politik: Informationspolitik. Das Konzept Informationspolitik bezeichnet die politischen Entscheidungen, die bestimmen, wie Organisationen ihre aktive Kommunikation (PR) und die Regelung des Zugangs zu Informationen (Transparenzregime) strukturieren. PR und Transparenzregeln sollten also im Zusammenhang analysiert werden.

Nun stellt sich die Frage: Was ist dran, an der neuen Informationspolitik der Kommission? Ist sie geeignet, eine europäische Öffentlichkeit zu fördern? Welche Rolle spielt dabei der Dialog als Leitidee einer neuen Politik? Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen von Informationspolitik? Diese Fragen wurden in einem mehrjährigen Forschungsprojekt untersucht, das die Informationspolitik der EU-Kommission seit der Jahrtausendwende in den Blick genommen hat (Brüggemann 2008). Hier werden einige wichtige Befunde schlaglichtartig vorgestellt.

4 Propaganda und Dialog

Die erste Erkenntnis, die sich schon aus der Analyse von früheren Dokumenten der EU-Kommission ergibt, ist ernüchternd. Schon seit Ende der 90er Jahre geistert die Metapher vom „Dialog mit den Bürgern“ durch die Dokumente behördlicher Prosa. Regelmäßig kündigte die Kommission auch eine grundlegende Reform ihrer Kommunikationsinstrumente an, die sie dann aber nie konkretisierte. Eine Analyse der Informationspolitik der EU-Kommission muss also auf das schauen, was jenseits unverbindlicher Erklärungen tatsächlich an Kommunikationsmaßnahmen in Angriff genommen wird. Das gleiche gilt für die Regeln für Transparenz: Auf der einen Seite stehen sie auf dem Papier. Andererseits muss man die Umsetzung untersuchen. Letztlich stellt sich auch die Frage, warum setzte die Kommission vieles nicht um, was sie über die Jahre mehrfach angekündigt hatte?

Vorweg aber noch einige konzeptionelle Überlegungen: Informationspolitik ist nicht per se gut für eine demokratische Öffentlichkeit. PR kann konstruktiv oder destruktiv auf die demokratische Debatte einwirken: Statt Dialog kann sie auch Propaganda betreiben. Dann würden die Bürger vor allem belogen und manipuliert. Regeln zum Zugang zu Information müssen ebenfalls nicht zwingend der Transparenz dienen. Sie können auch den Geheimbereich der Herrschaft, also die arcana imperii, absichern. So lässt sich Informationspolitik analytisch auf zwei Achsen anordnen: die PR-Achse mit den Polen Propaganda und Dialog und die Achse der Rege-

lung des Zugangs zu Information, deren Extrempunkte Arkanpolitik und Transparenz darstellen.

Nun ging es um die Frage, welche Informationspolitik der Entwicklung einer demokratischen Öffentlichkeit dient. Öffentlichkeit soll als zentraler Pfeiler einer funktionierenden Demokratie den Bürgern ermöglichen, sich rational eine Meinung zu politischen Streitfragen zu bilden. Auf dieser Grundlage können sich die Menschen durch politisches Engagement und in Wahlen und Abstimmungen sinnvoll in demokratische Prozesse einbringen. Wenig hilfreich dabei sind Propaganda und Arkanpolitik, da sie die Bürger entmündigen und ihnen wichtige Informationen vorenthalten.

Eine Informationspolitik, die eine europäische Öffentlichkeit fördert, müsste auf dem Leitbild der Transparenz gründen: Die Regeln zum Zugang zu Information sollten ein Recht auf einfachen und umfassenden Zugang zu allen behördlichen Informationen von allgemeinem Interesse gewährleisten. Außerdem würde eine Rechtfertigung von Politik durch Argumente die rationale Meinungsbildung der Bürger unterstützen. Können die Bürger darüber hinaus auf diese Argumente antworten und unmittelbar politischen Einfluss ausüben, wäre das eine Informationspolitik nach dem Leitbild Dialog.

Dieser Dialog müsste eine Rückbindung an politische Entscheidungen haben: Die Institutionen würden zuhören, wenn die Bürger reden. „Put ears on the Commission“ wurde folglich zu einem wichtigen Schlagwort der Reformagenda von Margot Wallström, die seit 2004 als EU-Kommissarin für den Bereich Kommunikation zuständig ist. Wenn aber dieses Zuhören keine Konsequenzen für politische Entscheidungen hat, dann würde es sich bei dem Dialog allenfalls um ein dialogisches Instrument der einseitigen Persuasion handeln.

Normativ angemessene Informationspolitik hat aber nicht automatisch eine positive Wirkung auf öffentliche Diskussionen. Sie hat möglicherweise gar keine Wirkung, wenn sie nicht so angelegt ist, dass sie die goße Öffentlichkeit überhaupt erreichen kann. Daher muss die Untersuchung auch fragen: Was sind Bedingungen von PR mit Breitenwirkung? Die notwendigen Personal- und Budgetressourcen müssten vorhanden sein. Die PR müsste strategisch angelegt sein und professionell durchgeführt werden. Es müssten PR-Instrumente zum Einsatz kommen, die über die nötige Reichweite verfügen – um nur einige wichtige Kriterien zu nennen.

Die Traditionen der Informationspolitik der EU-Kommission liegen eindeutig in einer bürokratischen Arkanpolitik. Paradigmatisch für die weitere Entwicklung war die Begegnung zwischen Jean Monnet, dem Architekten der europäischen Integration, und Emanuele Gazzo, dem Gründer der auf die EU spezialisierten Nachrichtenagentur Agence Europe. Statt sich über das erwachte Interesse am europäischen Integrationsprozess zu freuen, soll Monnet den Agenturgründer aufgefordert haben, unverzüglich seine Arbeit einzustellen (Gramberger 1997, Seite 100). Als 1999 die gesamte Kommission nach Korruptionsvorwürfen zurücktreten musste, befand eine Studie, dass gerade der Versuch, Druck auf die Journalisten auszuüben und die Angelegenheit zu vertuschen, die Spirale der Skandalisierung angetrieben habe (vergleiche Meyer 2002). Eine an Geheimhaltung orientierte Informationspolitik war endgültig an ihre Grenzen gestoßen. Lässt sich für das neue Jahrtausend eine gewandelte Informationspolitik finden, die gleichermaßen den normativen und den Kriterien einer effektiveren Kommunikation genügt?

Margot Wallström, seit 2004 für die Kommunikation der Europäischen Kommission verantwortlich.

5 Informationskampagne zur EU-Erweiterung

Am Beispiel der Informationskampagne der Kommission zum Thema EU-Erweiterung wurde die Umsetzung der Policy-Papiere aus Brüssel in konkrete Informationsaktivitäten untersucht. Die Grundlage dafür bildeten mehr als 50 Interviews mit Beamten der Kommission, des Europäischen Parlaments, des Rates und verschiedener nationaler Regierungen und Befragungen der Vertretungen der Kommission und ihrer Kooperationspartner bei der Umsetzung von PR. Ergänzend wurden auch die Produkte der PR ausgewertet: Eine qualitative Inhaltsanalyse untersucht die wichtigsten Broschüren und Webseiten der Kommission zum Thema und verglich diese in Inhalt und Stil mit den in der deutschen und französischen Presse veröffentlichten Interviews mit dem damaligen Erweiterungskommissar Günter Verheugen. Hat die Informationspolitik seit 2000 effektiv zur Transparenz von EU-Politik beigetragen und einen politischen Dialog zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bürgern initiiert? Waren die Kommunikationsaktivitäten also gleichzeitig normativ akzeptabel und effektiv? Zunächst geht es im Folgenden um die Frage der Transparenz, dann um die Frage nach einem Dialog.

5.1 Die Frage nach der Transparenz

Transparentes Regieren lässt sich an den Regeln zum Zugang zu Dokumenten und Informationen messen. Neben den Regeln ist aber auch die aktive Kommunikation, also die PR der Kommission wichtig, die dazu beitragen könnte, dass Informationen nicht nur zugänglich sind, sondern auch bei den Bürgern ankommen. Bei den Regeln gab es nach der Jahrtausendwende eine klare

Wende zu mehr Transparenz: Vor 2001 gab es kein Recht der Bürger auf Zugang zu Dokumenten.

Dieser Erlass ist eine durchaus robuste Regelung, die allen in der EU ansässigen Menschen ein allgemeines Recht auf Einblick in die Unterlagen gewährt. Wenn die Kommission oder der Rat die Herausgabe von Dokumenten ablehnen, dann können die Bürger eine Überprüfung dieser Entscheidung verlangen und letztlich auch das Europäische Gericht Erster Instanz oder den Bürgerbeauftragten anrufen. Die EU-Institutionen müssen eine Verweigerung von Dokumenten explizit mit den Ausnahmeregelungen in der Transparenzverordnung (1049/2001) begründen und auch bei den Ausnahmen abwägen, ob es doch ein „überwiegendes öffentliches Interesse" an der Herausgabe gibt.

Die Ausnahmeregeln umfassen Dokumente, die die öffentliche Sicherheit, aber auch die Finanz- und Wirtschaftspolitik betreffen, Geschäftsgeheimnisse und den Schutz der Privatsphäre (Artikel 4). Hier werden also nicht nur Persönlichkeitsrechte der Bürger geschützt, sondern ganze Politikbereiche ausgenommen. Das ist natürlich eine Einschränkung von Transparenz, die jedoch auch aus nationalen Transparenzgesetzen bekannt ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie Statewatch kritisieren aber, dass die Institutionen darüber hinaus auch Dokumente verweigern können, deren Offenlegung den internen Entscheidungsprozess der EU-Institutionen „ernstlich beeinträchtigt" (Artikel 4,3). Hier wird den Institutionen ein Interpretationsspielraum eröffnet, der zum Missbrauch einlädt. Außerdem legt diese Handhabung eine Logik offen, die der Idee vom Dialog fundamental widerspricht: Erst einmal wollen die Verwaltungen in Ruhe entscheiden, dann erst soll sich die Öffentlichkeit einmischen dürfen.

Nicht vernachlässigt werden dürfen in diesem Zusammenhang die praktischen Fragen: Um ein Dokument zu verlangen, müssen die Menschen erst einmal herausfinden, welche Dokumente es überhaupt gibt. Daher verpflichtet die Transparenzregelung die EU-Institutionen dazu, öffentliche Register aller ihrer Dokumente anzulegen. Das online zugängliche Register der Kommission erfüllt diese Funktion nicht, da es nicht einmal die Dokumente umfassend auflistet, die ohnehin schon auf der Webseite „Europa" der EU-Institutionen zu finden sind, ganz zu schweigen von den sensiblen Dokumenten, die die Behörde eben nicht herausgeben will.

2005 betrafen vier von fünf Anfragen nach Dokumenten bei der Kommission solche Schriftstücke, die auf der Homepage längst veröffentlicht waren. Das verweist auf das eigentliche Transparenzproblem der EU: Viele Informationen sind für den findigen Experten zugänglich, unmittelbar über die Website oder indirekt über die Prozeduren des Transparenzverfahrens. De facto bleiben die Informationen aber der Öffentlichkeit verborgen. Die Strukturen des Internetauftritts sind schwer zu durchschauen, so dass normale Bürger selten finden, was sie suchen. Die Prozesse der Transparenzregeln sind zu langsam, als dass Journalisten abwarten könnten, bis endlich über den Zugang zu Dokumenten entschieden wird. Und wenn man das gewünschte Papier schließlich in den Händen hält oder sogar eine Broschüre dazu bekommen hat, dann ist diese Information oftmals so formuliert und aufbereitet, dass ein Laie sie nicht versteht.

Die Analyse der Broschüren zur EU-Erweiterung hat ergeben, dass die Kommission teilweise voraussetzt, dass die Leser wissen, was das „PHARE-Programm", ein „nicht-tarifäres Handelshemmnis" und der „gemeinsame Besitzstand" der EU sind. Die Bürger müssen also erst einmal den Jargon der EU lernen, bevor sie deren Informationsmaterial verstehen können. Dafür ergab die Analyse der Informationen immerhin keine Indizien für Propaganda und Verführung durch falsche Versprechen. Die Probleme liegen also häufig nicht in Propagandaversuchen der Kommission, sondern im Scheitern der handwerklichen Umsetzung von Transparenz.

Der Vorwurf der Propaganda kann die PR der EU-Kommission auch insofern kaum treffen, da sie häufig darauf verzichtet, überhaupt eine eigene politische Botschaft zu formulieren. Ein großer Teil des Budgets (geschätzte 40 Millionen Euro) der Informationsarbeit zum Thema EU-Erweiterung in den Jahren 2001 bis 2004 wurde für sogenannte „Calls for Proposals" ausgegeben. Hier wurden zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien und öffentliche Institutionen aufgefordert, Informationsprojekte zum Thema EU-Erweiterung zu entwickeln, die die Kommission dann subventionierte. Keiner der im Rahmen der Forschung befragten Subventionsempfänger beklagte eine inhaltliche Einmischung der Kommission. Sie hat somit den Versuch von Agenda-Setting unternommen: also die Themen der Debatte beeinflusst, ohne dazu eine Meinung vorzugeben.

Auch hier haben praktische Probleme die Effektivität der Maßnahmen verhindert. Vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die traditionell Gelder der EU-Kommission bekommen, sind nicht in der Lage, mit ihren – durchaus verdienstvollen und oft ehrenamtlich organisierten – Aktivitäten ein transnationales Millionenpublikum anzusprechen. Projekte, die im fünfstelligen Euro-Bereich subventioniert wurden, hätten gerade ein paar Hundert Menschen erreicht, wie ein Bericht der französischen Vertretung der EU-Kommission beklagte. Das Grand Public wurde nicht erreicht.

Ausgerechnet im Jahr der großen Erweiterung 2004 wurden 14 Millionen Euro des Budgets erst verspätet ausgeschrieben, da innerhalb der Kommission ein Streit darüber entbrannt war, welche Stelle die aufwendige Verwaltung der „Calls for Proposals" übernehmen sollte. So wurden diese Gelder für Informationsprojekte eingesetzt, die erst in den Jahren 2005 und 2006 stattfanden. Die Kommunikation hinkte also dem Prozess der politischen Entscheidungsfindung hinterher. Und das führt zur Frage, wie ernst die Idee des Dialogs eigentlich genommen werden kann.

5.2 Die Frage nach dem Dialog

Wenn das Gespräch mit den Bürgern erst stattfindet, nachdem alle politischen Entscheidungen schon getroffen wurden, handelt es sich nicht mehr um einen Dialog, sondern um ein nachträgliches Erklären und Diskutieren von Politik. Der politische Prozess der EU-Osterweiterung begann schon Anfang der 90er Jahre. Die öffentliche Debatte darüber kam erst mit dem Beitritt 2004 wirklich in Gang. In die Auseinandersetzung über den drohenden Ansturm „polnischer Klempner" in Frankreich und „polnischer Metzger" in Deutschland stiegen die Medien erst im Jahr 2005 ein. „Wenn der Bürger den Eindruck bekommt, dass die EU-Erweiterung hinter seinem Rücken passiert, wird er auch bei anderen Themen, namentlich der europäischen Verfassung, Vorbehalte haben", sagte ein hochrangiger Vertreter der französischen Regierung schon 2003 in einem der zuvor erwähnten Experteninterviews voraus. Und so kam es dann auch. Die Opposition zur EU-Erweiterung, insbesondere in Bezug auf die Türkei, war ein wichtiger Grund, warum die Franzosen auch gegenüber dem Verfassungsprojekt skeptisch blieben.

Nur formal ist es durchaus zu einem Dialog gekommen: Die Analyse von Informationsaktivitäten der Kommission zum Thema Erweiterung in Deutschland ergibt, dass fast jede zweite gezählte Aktivität der Öffentlichkeitsarbeit ein Diskussionsforum war. Hier saßen Vertreter der nationalen und europäischen Politik auf dem Podium, und die Bürger konnten mit Fragen und Kommentaren ebenfalls zu Wort kommen. Es waren aber Gespräche im Anschluss an politische Entscheidungen, und es gab auch keinerlei institutionelle Vorkehrungen, wie die bei solchen Foren geäußerten Meinungen der Bürger nachher in politische Entscheidungsfindung einfließen könnten. Es handelte sich demzufolge um dialogische PR, aber nicht um politischen Dialog. Und vor allem war es kein Dialog mit „den" Bürgern, wenn man darunter ein europaweites Millionenpublikum versteht. Mit der typischen PR-Aktivität zum Thema Erweiterung in Deutschland wurden unmittelbar 85 Personen erreicht (Median). Man muss zudem davon ausgehen, dass es sich dabei häufig um Menschen handelte, die ohnehin gut über das Thema Bescheid wussten, die europäische Integration unterstützten und darum auch bereit waren, zu einer Podiumsdiskussion zu gehen. Die Herausforderung wäre, vor allem die schlecht informierten und skeptischen Bürger zu erreichen.

6 Der lange Weg zu effektiver Kommunikation

Insgesamt ist der Befund ambivalent: Die Informationspolitik seit der Jahrtausendwende hat sich gewandelt in Richtung mehr Transparenz und dialogischen Formen, wenngleich der angestrebte politische Dialog in weiter Ferne bleibt. Es ließ sich kein Anzeichen von Propaganda finden. Auch Werbung und Marketing im Sinn von Events, Werbung, Symbolik haben keine große Rolle gespielt. Stattdessen gab es Diskussionsveranstaltungen der EU-Institutionen und selbstständig organisierte Informationsprojekte der Medien und der Zivilgesellschaft. Die Kommission hat bestimmte Formate von Projekten gefördert, aber keine Botschaften vorgeschrieben.

Problematisch ist das Versagen der EU bei der Organisation von effektiver Kommunikation. Man kann nicht von strategischer PR sprechen: Die Analyse der Umsetzung der Informationskampagne zur Erweiterung offenbart gewaltige Probleme. Das größte war die mangelnde Reichweite der eingesetzten Kommunikationsinstrumente: Informationsbroschüren hatten häufig nur geringe Auflagen. An Diskussionsrunden nahmen teilweise nur ein paar Dutzend Besucher teil. Im Hinblick auf die effektive Förderung der Konstitution einer europäischen Öffentlichkeit hat die Kommission damit trotz vielfältiger Aktivitäten wenig erreicht. Sie setzte auf normativ akzeptable, aber insgesamt wirkungsarme Informationsanstregungen.

Drei Faktoren schwächen systematisch die Kommunikationsfähigkeit der Kommission. Der erste Faktor ist ein fehlendes politisches und rechtliches Mandat für die Entwicklung einer europäischen Informationspolitik: Die Kommission hat keinen klaren politischen Auftrag und auch keine rechtliche Grundlage für die Entwicklung einer Informationspolitik für die EU. Daher fährt sie einen sehr defensiven und extrem vorsichtigen Ansatz und verzichtet oft auf eine politische Stellungnahme. Damit werden die Informationsaktivitäten aber langweilig für Bürger und Medien: Es fehlt der Streit, die Provokation, an der sich öffentliche Debatten entzünden könnten.

Der zweite Faktor sind strenge Verwaltungsregeln und ihre rigide Auslegung. Sie verlangsamen die Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen und verursachen langwierige Ausschreibungsverfahren. Als im Jahr 2003 eine noch strengere Haushaltsordnung in Kraft trat, kamen vielerorts die Kommunikationsaktivitäten ganz zum Erliegen.

Den dritte Faktor bilden mangelnde und ungünstig verteilte Ressourcen innerhalb der Kommission. Ihr fehlt es an Fachleuten mit journalistischer oder PR-Ausbildung. Das Budget ist so klein, dass die Generaldirektion Kommunikation ihr Fünfjahresbudget für PR allein für die Portokosten aufbrauchen würde, wenn sie allen EU-Bürgern einen Brief schreiben wollte. Und die Ressourcen sind nicht nur knapp, sondern auch ungünstig verteilt: Besonders die Medienarbeit ist strukturell geschwächt. Einige Sprecher der Kommission in Brüssel arbeiten weitgehend ohne Mitarbeiterstab. Der Sprecher von Günter Verheugen, der bis 2004 für das Thema EU-Erweiterung zuständig war, hatte nur eine halbe Assistentenstelle zu seiner Unterstützung. Die PR-Bud-

gets und das Personal für Kommunikation sind außerdem über alle 37 Generaldirektionen der Kommission aufgeteilt. Die Generaldirektionen konkurrieren wie eigenständige Fürstentümer um Macht und verweigern sich einer Koordination.

Seit 2005 hat nun Margot Wallström eine Reihe von Reformen in Gang gesetzt, die diese Probleme benennen und auch schon etwas dagegen tun: Erstmals schrieb die Kommission Stellen für Beamte mit Kommunikationsexpertise aus. Die für die Kommunikation zentralen Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten haben mehr Personal bekommen. Zuletzt hat die Kommission im Oktober letzten Jahres einen neuen Vorschlag zu einer verbesserten Kooperation mit dem Europaparlament und den nationalen Regierungen auf den Tisch gelegt (vergleiche Roy, in *prmagazin* 11/2007, Seiten 61-68). Die strengen Verwaltungsregeln, das Fehlen eines Mandats, die begrenzten Ressourcen und die interne Zersplitterung der Kommunikationsabteilungen der Kommission bleiben aber bestehen. An diesen Problemen wird sich Margot Wallström weiter abarbeiten müssen.

7 Fazit

Gefordert ist ein Strategiewechsel: Der proklamierte Dialog der EU-Kommission mit den Bürgern kommt nicht zustande. Es gibt keinen echten Austausch, weil das Angebot die Bürger nicht erreicht. Das Dialogversprechen der EU-Kommission wird somit zu einem Substitut für reale Demokratisierungsprozesse der EU und Verfahren der Bürgerbeteiligung. Ein Dialog mit den Bürgern ist als Leitbild für die Informationspolitik der Kommission auch gar nicht angemessen. Institutionen wie der EU-Kommission fehlt erstens die echte Motivation für einen Dialog, weil die Kommission, genauso wenig wie andere Verwaltungen, demokratisch gewählt ist. Sie ist nicht von der Zustimmung der Bürger abhängig. Responsivität gegenüber den Wünschen der Bürger ist also nur ein freiwilliger Akt der Verwaltung. Außerdem fehlen der EU-Kommission die Mittel für dialogische Verfahren, die Millionen Menschen integrieren können.

Realistisch ist dagegen, dass die Institution einen noch einfacheren und breiteren Zugang zu ihren Informationen und Dokumenten gewährt im Sinne von mehr Transparenz. Sie ist aber auch politisches Initiativorgan der EU und nicht nur eine Verwaltung. Daher muss sie auch ihre politischen Ansinnen bekannt machen und öffentlich zur Diskussion stellen. Das geschieht bisher nur sehr zurückhaltend und überwiegend über Kanäle, die die Öffentlichkeit nicht erreichen.

Ein Millionenpublikum ist nur über die Vermittlung der Massenmedien zu erreichen. Daher müsste die Kommission ihre Ressourcen auf eine Verbesserung der Medienarbeit konzentrieren. Inhaltlich muss sie dabei offensiver Stellung nehmen, den politischen Charakter ihrer Initiativen offenbaren, notfalls auch in Abgrenzung zu der jeweiligen nationalen Regierung. Die Kommission müsste also politischen Streit suchen, an dem sich politische Debatten entzünden können.

Normativ ist das völlig akzeptabel, wenn man auf klassische Medienarbeit der politischen Köpfe der Kommission setzt. Die Medien können dann einerseits als Vehikel wirken, andererseits auch als Korrektiv. Bei PR-Maßnahmen, die die Medien umgehen, fallen beide Funktionen aus: Es gibt kein Korrektiv für Propaganda, weshalb direkte Publikums-PR bei manchen Praktikern hoch im Kurs steht. Sie übersehen dabei aber: Ohne die Medien gibt es auch kein Vehikel, um Millionen Menschen zu erreichen.

Medienarbeit ist also das Missing Link zwischen Informationspolitik und Öffentlichkeit. Der Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeit gewinnt damit konzeptionell an Konturen. Und politisch lautet die Botschaft, die sich aus diesen Überlegungen ergibt, dass eine demokratische und effektive europäische Informationspolitik möglich ist.

Literatur

Brüggemann, Michael/Sifft, Stefanie/Kleinen-v. Königslöw, Katharina/Peters, Bernhard/Wimmel, Andreas (2006): Segmentierte Europäisierung: Trends und Muster der Transnationalisierung von Öffentlichkeiten. In: Langenbucher, Wolfgang/Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden, S. 214-231.

Brüggemann, Michael (2008) Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der EU-Kommission. Wiesbaden.

Europäische Kommission (2006): Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik. KOM (2006) 35. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:DE:PDF (zuletzt abgerufen am 9.6.2008).

Gramberger, Marc R. (1997): Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996. PR zur Legitimation von Integration? Baden-Baden.

Meyer, Christoph O. (2002): Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortlichkeit. Berlin.

Wessler, Hartmut/Peters, Bernhard/Brüggemann, Michael/Kleinen-v. Königslöw, Katharina/Sifft, Stefanie (2008): The Transnationalization of Public Spheres. Basingstoke.