

*Sylke Nissen*

## Kommunikation in der Krise

### Entwicklung und Erfolgsbedingungen der EU-Informationspolitik

Die Öffentlichkeitsarbeit der EU hat in den vergangenen Jahren an Intensität zugenommen. Um die Bürgerinnen und Bürger von der Qualität des Projekts Europa zu überzeugen und deren Unterstützung für Prozesse der europäischen Integration zu erhöhen, entwickelte die EU-Kommission eine Vielzahl an Strategiepapieren zur Informations- und Kommunikationspolitik der Gemeinschaft. Darin diskutiert sie die Kluft zwischen politischen Akteuren und europäischer Öffentlichkeit und präsentiert Konzepte, um der Öffentlichkeit Informationen über die EU nahe zu bringen. Doch trotz der Bemühungen der EU-Kommission, ihr Verhältnis zu den Bürgern zu verbessern und mit ihnen in einen Dialog zu treten, konnte das gewünschte Ergebnis dieses Unterfangens bislang nicht erzielt werden. Neben Defiziten in der Kommunikationspolitik sehe ich eine wesentliche Ursache für die Distanz der EU-Bürger zur EU-Politik in der utilitaristischen Haltung der EU-politischen Eliten, die in Widerspruch zu der Gemeinschaftsrhetorik der EU-Öffentlichkeitsarbeit steht.

Um diese These zu belegen, werde ich in vier Schritten vorgehen. Zunächst setze ich mich mit jenen Begriffen auseinander, die für eine Analyse der Informations- und Kommunikationspolitik der EU zentral sind (1). Anschließend skizziere ich die Entwicklung dieses Politikbereiches (2) und wende mich dann der Rolle der Vermittler und der Adressaten von EU-Kommunikationspolitik zu, um nach Gründen für den mangelnden Erfolg der jüngsten Strategieentwicklungen im Bereich der EU-Informationspolitik zu suchen (3). Auf dieser Basis kann ich schließlich die Strategien EU-politischer Eliten diskutieren, die häufig national begründeten Interessen folgen und damit dem Projekt Europa entgegenwirken (4).

#### *1 Information und Kommunikation*

Luhmann spricht von Information als Unterschied, der einen Unterschied darstellt,<sup>1</sup> und konkretisiert Unterschied als »Neuheit entweder im Sinne des soeben Passierten oder im Sinne des jetzt erst Bekanntwerdens.«<sup>2</sup> Auf der Basis dieser Fokussierung auf Differenz

1 Niklas Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*, Wiesbaden 2009, S. 69.

2 Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 2000, S. 307.

lassen sich Informationen allgemein als »Kenntnisse und Wissensinhalte«<sup>3</sup> interpretieren, die durch Prozesse der Nachrichtenübermittlung manifest werden. Die Übertragung von Informationen zeichnet sich im positiven Fall folglich dadurch aus, dass mit dieser Übertragung erstens die Zunahme von Wissen bzw. die Verringerung von Nichtwissen verbunden ist und zweitens ein Empfänger der Information vorhanden ist, der deren Inhalt versteht und dadurch sein Wissen erhöhen kann. Im weniger günstigen Fall ist es möglich, dass die Information den Empfänger nicht erreicht, weil dieser das transportierte Wissen nicht versteht. Dann wird der Kenntnisstand des Empfängers nicht erhöht. Erreichen andererseits zu viele Informationen den Empfänger, kann dessen Informationsstand erhöht werden, ohne seine Unwissenheit zu verringern. Diese Situation tritt ein, wenn der Empfänger nicht in der Lage ist, die Informationen zu selektieren, einzuordnen, zu hierarchisieren oder in ihrer Bedeutung zu bewerten, so dass der Informationsfluss das Gegen teil von Komplexitätsreduktion erzeugt. Häufig reagiert der Empfänger auf Informationsüberflutung mit Abschottung und Verweigerung.

Informationen bzw. die Übermittlung von Informationen setzen nicht zwingend einen Sender voraus. Eine Person kann Informationen aufnehmen, ohne dass sie ihr intentional zugeführt werden müssen. Sofern es aber einen Sender gibt, wird es sein Bestreben sein, dass seine Information beim Empfänger ankommt und vom Empfänger in der vom Sender beabsichtigten Weise aufgenommen wird.

In der Kommunikationswissenschaft gilt die kurz skizzierte Art der Informationsübertragung als Kommunikation, da die dafür als notwendig definierten vier Elemente vorhanden sind: ein Sender, ein Inhalt, ein Medium, das die Inhalte transportiert, und ein Empfänger.<sup>4</sup> Luhmann fügt diesen Anforderungen an Kommunikation das Verstehen der Botschaft und die potentielle Wechselseitigkeit dieses Prozesses hinzu. »Eine Kommunikation kommt nur zustande, wenn jemand sieht, liest, hört – und soweit versteht, daß eine weitere Kommunikation anschließen könnte. Das Mitteilungshandeln allein ist also noch keine Kommunikation.«<sup>5</sup> Den oben skizzierten Eigenschaften eines Informationsvermittlungsprozesses entsprechend lassen sich Formen direkter und indirekter Kommunikation beobachten. Der direkte Austauschprozess findet unmittelbar zwischen Sender und Empfänger statt, und der Sender der Mitteilung kann dabei überprüfen, ob und wie seine Information beim Empfänger ankommt und interpretiert wird. Die Übergabe der Information kann vom Sender kontrolliert und ggf. beeinflusst werden. Dies wird auch als gegenseitige Kommunikation bezeichnet und ist durch den ständigen

3 Günter von Kirn, Stichwort »Information« in Werner Fuchs-Heinritz, Rüdiger Lautmann, Otthein Rammstedt, Hanns Wienhold (Hg.), *Lexikon zur Soziologie*, Wiesbaden 2007 (4. Auflage), S. 293.

4 Otto Altendorfer, »Einführung in die Kommunikationswissenschaft« in: ders., Ludwig Hilmer (Hg.), *Medienmanagement, Band 1*, Wiesbaden 2009, S. 167f.

5 Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*, aaO. (FN 1), S. 12.

»Rollentausch zwischen Kommunikator und Kommunikant«<sup>6</sup> gekennzeichnet. Sender und Rezipient von Informationen stehen in kontinuierlichem Dialog.

In vielen Situationen steht der Sender jedoch nicht in direktem Kontakt zum Empfänger. Indirekte Kommunikationsprozesse brauchen neben der Sprache ein externes Übertragungsmedium (Massenmedien, Telefon) und der Sender kann relativ wenig Einfluss darauf nehmen, ob und wie seine Information den Empfänger erreicht. Dieser Prozess der Informationsvermittlung geht nur in eine Richtung, nämlich vom Sender zum Empfänger, und bekommt dadurch eine monologische Struktur, in der Reaktionen des Empfängers keine unmittelbaren Folgen haben. Sie können sich allenfalls auf zukünftige Informationsvermittlungsprozesse auswirken. Das heißt, akut fehlen dem Sender abgesehen von seiner eigenen Einschätzung des Nachrichtenwertes Kriterien, nach denen er die Relevanz seiner Informationen bemessen und deren Chancen erhöhen könnte, sich in Konkurrenz zu anderen Neuigkeiten im Filterungsprozess der Medien durchzusetzen. Entsprechend hält Luhmann für die Auswahl medial zu vermittelnder Informationen fest: »Neuheiten sind nicht als solche berichtenswert, dafür gibt es zu viele. Als weitere Selektoren dienen zum Beispiel Konflikte, Schäden oder andere Formen der Enttäuschung von Normalitätserwartungen.<sup>7</sup> Eine Enttäuschung von Normalitätserwartungen ist allerdings nur dann möglich, wenn der potentielle Empfänger von Informationen diesbezüglich Normalitätserwartungen überhaupt entwickelt hat.

Mit Blick auf die folgende Analyse der Informations- und Kommunikationsanstrennungen der Europäischen Union ist der Kommunikationsbegriff in zweierlei Hinsicht zu spezifizieren. Zum einen handelt es sich bei der Informationsvermittlung auf EU-Ebene um Massenkommunikation bzw. öffentliche Kommunikation. Zum anderen nimmt die Zahl der Quellen zu, die diese Kommunikation als *europäische* Kommunikation bezeichnen.

Massenkommunikation ist dem Bereich der indirekten Kommunikation zuzuordnen, das heißt es besteht räumliche und/oder zeitliche Distanz zwischen den Kommunikationspartnern. Auf der Seite des Senders agieren meist »komplex aufgebaute Organisationen ..., die arbeitsteilig sowie unter Einsatz vielfältiger technischer Hilfsmittel und fachlicher Kompetenzen routinemäßig Kommunikationsinhalte hervorbringen«<sup>8</sup> Als Instanz zur Vermittlung von Informationen dienen die Massenmedien, zu denen auch das Internet zu zählen ist.<sup>9</sup> Daher ist der Kommunikationsprozess im Prinzip einseitig ohne Rollenwechsel. Empfänger ist ein breites, eher schwach organisiertes Publikum, das mittelbar über einen großen Medienapparates erreicht wird und den Kommunikationspro-

6 Ulrich Schmitz, Angela Rammstedt, Stichwort »Kommunikation, gegenseitige – einseitige« in Werner Fuchs-Heinritz, Rüdiger Lautmann, Otthein Rammstedt, Hanns Wienhold (Hg.), *Lexikon zur Soziologie*, aaO. (FN 3), S. 343.

7 Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*, aaO. (FN 1), S. 307.

8 Michael Schenk / Thomas Döbler, »Politische Kommunikation – Soziologische Perspektiven« in: Otfried Jarren / Ulrich Sarcinelli / Ulrich Saxer (Hg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden 1998, S. 140.

9 Vgl. Jürgen Gerhards, »Öffentlichkeit« in: Otfried Jarren / Ulrich Sarcinelli / Ulrich Saxer (Hg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden 1998, S. 268-274.

zess kaum aktiv beeinflussen kann. Die Empfängerschaft ist nicht begrenzt, weshalb auch von öffentlicher Kommunikation gesprochen wird.<sup>10</sup> »Dabei ist für Massenmedien (im Unterschied zur Interaktion unter Anwesenden) der aktuell mitwirkende Adressatenkreis schwer bestimmbar. In erheblichem Umfang muss daher Präsenz durch Unterstellungen ersetzt werden.«<sup>11</sup> Das heißt, die Kommission als Sender EU-bezogener Informationen muss von einer europäischen Öffentlichkeit als Empfängerin ihrer Botschaften ausgehen, und sie versucht diese Öffentlichkeit in der Regel über Massenmedien zu erreichen.

Ob diese Form der Kommunikation bereits als europäische Kommunikation bezeichnet werden kann, ist fraglich. Da bislang erhebliche Zweifel an der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit bestehen, wird auf die Übertragung der Charakteristika nationaler öffentlicher Kommunikation auf die Verhältnisse der Europäischen Union meist verzichtet.<sup>12</sup> Anzeichen für eine Europäisierung der Kommunikationsprozesse findet Wessler immerhin in zunehmender transnational vernetzter Kommunikation.<sup>13</sup> Auch Eder und Kantner beobachten eine wachsende Anzahl europaweiter Debatten, die synchron stattfinden und auf einander Bezug nehmen.<sup>14</sup> Aber eine weitergehende Entwicklung eines europäischen Kommunikationsraums steht aus. Weder gibt es transnationale europaweit agierende Medien, noch kann auf Seiten der Rezipienten von *einer* Öffentlichkeit gesprochen werden. Europäische Kommunikation als »Kommunikation gleicher

10 Vgl. auch Altendorfer, »Einführung in die Kommunikationswissenschaft«, aaO. (FN 4), S. 175.

11 Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*, aaO. (FN 1), S. 12.

12 Vgl. zur Diskussion um eine europäische Öffentlichkeit unter anderem Klaus Eder / Kai-Uwe Hellmann / Hans-Jörg Trenz, »Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa.« in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Sonderheft 29 der PVS, Opladen 1998, S. 321-344; Klaus Eder / Cathleen Kantner, »Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit« in Maurizio Bach (Hg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Sonderheft 40 der KZFS, Wiesbaden 2000, S. 306-331; Gerhards, »Öffentlichkeit« aaO. (FN 9); Jürgen Gerhards, »Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien« in: Hartmut Kaelble / Martin Kirsch / Alexander Schmidt-Gernig (Hg.), *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M./ New York 2002, S. 135-158; Christina Holtz-Bacha, *Medienpolitik für Europa*, Wiesbaden 2006; Cathleen Kantner, »Die thematische Verschränkung nationaler Öffentlichkeiten in Europa und die Qualität transnationaler politischer Kommunikation« in: Kurt Imhof / Roger Blum / Heinz Bonfadelli / Otfried Jarren (Hg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden 2006, S. 145-160; Hans J. Kleinsteuber, »Strukturwandel der europäischen Öffentlichkeit? Der Öffentlichkeitsbegriff von Jürgen Habermas und die European Public Sphere« in: Lutz M. Hagen (Hg.), *Europäische Union und mediale Öffentlichkeit*, Köln 2004, S. 29-46; Barbara Pfetsch / Annette Heft, »Europäische Öffentlichkeit – Entwicklung transnationaler Medienkommunikation« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23-24/2009, S. 36-41.

13 Hartmut Wessler, »Europa als Kommunikationsnetzwerk – Theoretische Überlegungen zur Europäisierung von Öffentlichkeit«, in: Lutz M. Hagen (Hg.), *Europäische Union und mediale Öffentlichkeit*, Köln 2004, S. 21 f.

14 Eder / Kantner, »Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit«, aaO. (FN 12).

eupapolitischer Themen, zur gleichen Zeit unter gleichen Relevanzgesichtspunkten«<sup>15</sup> wird daher allenfalls als Wunschvorstellung formuliert. Als wünschenswert gilt sie deshalb, weil die Existenz europäischer Kommunikation geeignet scheint, das oft konstatierte Legitimitätsdefizit der EU zu verringern: »Angesichts des ›Demokratiedefizits‹ ist öffentliche Kommunikation, welche die europäische Politik für die Bürger transparent macht, eine entscheidende Voraussetzung für die Legitimierung der EU.«<sup>16</sup>

Das heißt, die EU muss die Aufmerksamkeit des Publikums gewinnen, also Informationen aussenden, die die »Normalitätserwartungen« der Bürger enttäuschen, und sie muss die Öffentlichkeit von ihrer Botschaft überzeugen,<sup>17</sup> um das Legitimitätsdefizit zu verringern. Angesichts der Defizite der bisherigen Strategien scheint es notwendig geworden zu sein, sowohl an den Botschaften als auch an den Kommunikationswegen zu arbeiten, um die Entwicklung einer partizipierenden europäischen Öffentlichkeit zu fördern. »Without a competent communication policy, the European Union will continue to have difficulties defending its legitimacy at times of political and institutional reform.«<sup>18</sup> Trotz eines umfangreichen Kommunikationsapparates und der Massenmedien als Informationsvermittler hat die EU das Ziel der Kommunikation mit einer europäischen Öffentlichkeit bislang nicht erreicht. Im folgenden Abschnitt werde ich die Entwicklung der Informations- und Kommunikationspolitik der EU analysieren, um möglichen Gründen für dieses Scheitern näher zu kommen.

## 2 Informations- und Kommunikationspolitik der EU-Kommission

Seit Anfang des Jahrtausends nimmt die Zahl jener Initiativen der Kommission stark zu, die sich mit der Kommunikation zwischen EU und Bürgern beschäftigen. Schon Mitte der 1990er Jahre war das *Programm zur Information des Europäischen Bürgers PRINCE* verabschiedet worden, mit dem unter anderem Kampagnen zur Erhöhung der Akzeptanz der Osterweiterung oder der Einführung des Euro finanziert wurden.<sup>19</sup> Nach dem Scheitern der Santer-Kommission erfuhr die Presse- und Informationsarbeit der EU eine Aufwertung, als Kommissionspräsident Romano Prodi die Verantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit dem Kommissar für Inneres und Justiz Antonio Vitorino übertrug. Zwischen 2001 und 2004 legte Vitorino drei Strategiepapiere<sup>20</sup> vor. In seiner *Mitteilung zu einem neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei den Maßnahmen im Bereich der*

15 Kantner, »Die thematische Verschränkung nationaler Öffentlichkeiten in Europa und die Qualität transnationaler politischer Kommunikation«, aaO. (FN 12), S. 148.

16 Pfetsch / Heft, »Europäische Öffentlichkeit – Entwicklung transnationaler Medienkommunikation«, aaO. (FN 12), S. 36; vgl. auch Winfried Schulz, *Politische Kommunikation*, Wiesbaden 2008, S. 114.

17 Vgl. Gerhards, »Öffentlichkeit«, aaO. (FN 12), S. 271.

18 Bo Strath / James Kaye, *Communication in Crisis: Europe and the Media*, Ms. Brüssel 2009, S. 1.

19 Europäische Kommission, *Die Europäische Kommission verabschiedet eine umfangreiche Kommunikationsstrategie zum Thema EU-Erweiterung*, Brüssel 2000; Michael Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?*, Wiesbaden 2008, S. 161ff.

20 Zu »Vitorino eins bis dreis« vgl. Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?*, aaO. (FN 19), S. 141ff.

*Informations- und Kommunikationspolitik der EU* wurde als erstes die Interinstitutionelle Gruppe Information (IGI) gegründet. Ziel war »die Schaffung einer *neuen interinstitutionellen Beziehung* auf der Grundlage einer neuen Art von Zusammenarbeit bei gemeinsamen Themen und Interessen. Dies verlangt eine gemeinsame Umsetzung der Informationsmaßnahmen und Verwaltungsabläufe, die *einfach zu handhaben, dezentral* und *mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand* verbunden sind.<sup>21</sup> Zu diesem Zweck wurde die IGI paritätisch mit Vertretern der Kommission und des Europäischen Parlaments besetzt, wobei beide Organe gemeinsam den Vorsitz ausüben. Für die Entwicklung und Umsetzung der Kommunikationspolitik wurden drei Aktionsebenen entwickelt. Auf der politischen Ebene legt die IGI die Prioritäten für die gesamte Informations- und Kommunikationspolitik fest. Die operationelle Ebene besteht aus der Generaldirektion Presse und Kommunikation der Kommission und der Generaldirektion Information und Öffentlichkeitsarbeit des Europäischen Parlaments.<sup>22</sup> Diese Ebene beschließt und kontrolliert Maßnahmen der Kommunikationsarbeit, die dann auf der dezentralen Ebene, in den Vertretungen und Außenbüros der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.<sup>23</sup> Man muss auf die näheren Details des fast 50seitigen Papiers nicht näher eingehen. Die skizzierten organisatorischen Anstrengungen und Hinweise wie der, dass zu den Aufgaben der IGI die »Aufsicht über die ordnungsgemäße Zusammenarbeit zwischen den Organen und die jährliche Fortschrittskontrolle« gehört,<sup>24</sup> lassen erkennen, dass das formulierte Ziel einerseits und die Struktur der Umsetzung andererseits kaum miteinander vereinbar sind: Kommunikation wird hier als ein Prozess begriffen, der administrativ abgewickelt werden kann. Schon in diesem ersten Papier des Vitorino-Stabes deutete sich an, dass die Kommunikationspolitik sich in das Muster der von Bach skizzierten »extrem bürokratielastigen Form der Politikformulierung« in der Kommissionsarbeit einfügte.<sup>25</sup>

Umfangreichere Konsequenzen zog die 2002 veröffentlichte Informations- und Kommunikationsstrategie nach sich. Darin stellte die Kommission fest, dass immer noch eine Informationspolitik fehle, die das zwischen der EU und den Bürgern bestehende Vermittlungsproblem lösen könne. Sie beklagte eine »weit verbreitete Unkenntnis der bisherigen Errungenschaften beim Aufbau der Gemeinschaft«<sup>26</sup> und betonte die Bedeutung der Informationsarbeit. »Kurz vor der Erweiterung und parallel zu den Arbeiten des

21 Europäische Kommission, *Einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union*, Brüssel 2001, S. 3, Hervorhebung im Original.

22 Jetzt GD Kommunikation.

23 Europäische Kommission, *Einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union*, aaO. (FN 21), S. 7.

24 Europäische Kommission, *Einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union*, aaO. (FN 21), S. 7.

25 Maurizio Bach, *Europa ohne Gesellschaft*, Wiesbaden 2009, S. 85.

26 Europäische Kommission, *Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union*, Brüssel 2002, S. 7.

Konvents zur Zukunft der Europäischen Union und in einem Klima der Verständnislosigkeit gegenüber dem Globalisierungsprozess ist es notwendiger denn je, dass das europäische Projekt für sinnvoll gehalten wird«.<sup>27</sup> Das auch aus diesem Papier sprechende Ziel, die Bevölkerung der EU von den Qualitäten des Projektes Europa zu überzeugen, sollte auf dem Wege eines Dialogs mit den Bürgern verfolgt werden. Die Kommission strebte die »Verbesserung des Images der Europäischen Union und ihrer Organe sowie ihrer Legitimität in der Öffentlichkeit durch Vertiefung der Kenntnisse und des Verständnisses für ihre Aufgaben, ihre Strukturen und ihre Leistungen und durch einen Dialog mit den Bürgern« an.<sup>28</sup> In dieser Formulierung kommt das EU-Verständnis von Kommunikation komprimiert zum Ausdruck: Die EU sieht die Öffentlichkeit als Empfängerin in einem Kommunikationsprozess, in dem es darum geht, den Wissenstand der Bevölkerung zu verbessern. Den perzipierten Nachteilen bisheriger Informationspolitik will die Kommission dadurch begegnen, dass sie den Dialog mit den Bürgern als Weg der Informationsvermittlung wählt. Ziel des Prozesses ist die Verringerung des Legitimitäts- und folglich Demokratiedefizits der EU. Wie Brüggemann zu Recht feststellt, lässt dieser Wunsch außer Acht, dass ein echter Dialog ergebnisoffen geführt werden müsste, hier aber das Ziel der Informationsarbeit, nämlich die Überzeugung der Öffentlichkeit vom Sinn des Projekts Europa, bereits vorab definiert ist.<sup>29</sup> Das dritte, unter der Ägide von Antonio Vitorino präsentierte Papier unterstreicht den Charakter der Kommission als »bürokratischer Verwaltung«.<sup>30</sup> So beginnt die Mitteilung der Kommission zur *Umsetzung der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union* mit Überlegungen zu einer »besser strukturierte(n) Kommunikation nach klareren hierarchischen Vorgaben« und widmet sich der interinstitutionellen Zusammenarbeit, die schon im ersten Vitorino-Papier mit Gründung der IGI Kern der Strategie war.<sup>31</sup> Kommunikationsstrategisch wendet sich Vitorino drei der Frage zu, wie die EU mit den Bürgern kommunizieren sollte. Dabei wird erneut der Dialog mit den Bürgern thematisiert, aber zugleich dominiert die Vorstellung, die Bürger belehren zu müssen: »Eine strukturierte Öffentlichkeitsarbeit setzt ... eine pädagogische Aufbereitung der Rolle und der Aufgaben der Europäischen Union voraus«.<sup>32</sup> Mit Blick auf die zu vermittelnden

27 Europäische Kommission, *Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union*, aaO. (FN 26), S. 6.

28 Europäische Kommission, *Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union*, aaO. (FN 26), S. 11.

29 Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?*, aaO. (FN 19), S. 142.

30 Bach, *Europa ohne Gesellschaft*, aaO. (FN 25), S. 84.

31 Europäische Kommission, *Die Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie der Europäischen Union*, Brüssel 2004, S. 5.

32 Europäische Kommission, *Die Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie der Europäischen Union*, aaO. (FN 31), S. 5. Auch in der von der Kommission 2007 herausgegebenen Jubiläumsbroschüre zum 30jährigen Bestehen des Eurobarometers ist die pädagogische Stoßrichtung der Kommunikationspolitik unübersehbar. So »ist der Aufbau Europas seit seinen Anfängen eine Baustelle, die einem einzigartigen politischen Phänomen ähnelt, das allen seinen Akteuren unablässig erklärt werden muss.« Europäische Kommission, *Drei Jahrzehnte Eurobarometer. Die europäische Integration in der öffentlichen Meinung der Mitgliedstaaten: 1974 – 2007*, Brüssel 2007, S. 90.

Inhalte zeigt sich die Kommission überzeugt, dass das Interesse an der EU mit geeigneten, von allen Institutionen gleichermaßen verbreiteten Botschaften geweckt werden muss. »Es liegt auf der Hand, dass sich die Bürger nur dann für die Europäische Union mobilisieren lassen, wenn ihnen eine starke politische Botschaft vermittelt wird, die nicht nur die Ziele der Union herausstellt, sondern auch ein Bekenntnis zu einem übergeordneten Gesamtvorhaben darstellt und letztlich dessen Wertebезogenheit nachweist.«<sup>33</sup> Gemesen an den oben skizzierten Kriterien, die Informationen erfüllen sollten, um sich in der Konkurrenz mit anderen Neuigkeiten durchzusetzen, bleibt dieses Konzept defizitär. Die zu kommunizierenden Inhalte orientieren sich nicht an Nachrichtenwerten, die Empfänger von Botschaften des hier formulierten Typs werden, um mit Luhmann zu sprechen, in ihren Normalitätserwartungen aller Voraussicht nach nicht enttäuscht.

Ende 2004 bekam die Kommunikationspolitik der EU einen neuen Schub durch die Ansiedelung der Kommunikationspolitik bei der stellvertretenden Kommissionspräsidentin Margit Wallström. Die Kommissarin für Information in der Kommission Barroso legte einen *Aktionsplan* vor, dessen Hauptziel eine »wirksamere Europa-Kommunikation« war.<sup>34</sup> Die Bestandsaufnahme fiel nicht günstig aus und setzte bei dem zentralen Mangel der bisherigen Kommunikationspolitik an: »Die Botschaften vermitteln die politischen Prioritäten, spiegeln aber nicht unbedingt die Interessen, Bedürfnisse und Anliegen der Bürger wider: die derzeit laufenden Kampagnen sind an die politische Elite und die Medien gerichtet; ... Die Strategien, die die Kommission in der Vergangenheit verabschiedet hat, waren zu sehr auf die Finanzierung von Kampagnen und zu wenig auf den Dialog und eine proaktive Kommunikation ausgerichtet.«<sup>35</sup> Die politische Neuausrichtung sollte in erster Linie durch einen Wechsel von Information zu Kommunikation, vom Monolog zum Dialog geschehen. Der Aktionsplan sah konkrete Maßnahmen vor, um die Kommunikationsarbeit in der Entwicklung, Durchführung und Evaluation zu verbessern. Ihm folgte noch 2005 der *Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion*, der auf die in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Verfassungsreferenden reagierte und zur so genannten Reflexionsphase beitragen sollte. 2006 stieß Wallström mit dem *Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik*<sup>36</sup> einen breiten öffentlichen Diskussionsprozess an. Unterstützt durch einen »wirkliche(n) Dialog zwischen den Menschen und den politischen Entscheidungsträgern« sollte eine eigenständige

33 Europäische Kommission, *Die Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie der Europäischen Union*, aaO. (FN 31), S. 8.

34 Europäische Kommission, *Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa*, Brüssel 2005, S. 3.

35 Europäische Kommission, *Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa*, aaO. (FN 34), S. 4.

36 Europäische Kommission, *Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion*, Brüssel 2005; dies., *Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik*, Brüssel 2006. Vgl. Barbara Tham, »Eine neue europäische Informations- und Kommunikationspolitik?« in: *CAP aktuell*, Nr. 4, Mai 2006; Almuth Metz, Sarah Seeger, »Das Weißbuch der Europäischen Kommission für eine europäische Kommunikationspolitik und die kommunale Ebene«, in: Ulrich von Alemann, Claudia Münch (Hg.), *Europafähigkeit der Kommunen: Die lokale Ebene in der Europäischen Union*, Wiesbaden 2006, 233–248.

Kommunikationspolitik im Dienste der Bürger entwickelt werden.<sup>37</sup> Die Kommission stellte in dem Papier, das seiner Intention nach eher einem Grünbuch entsprach,<sup>38</sup> Kommunikationsgrundsätze zur Diskussion, die gemeinsame Arbeitsgrundlage werden sollten. Sie regte an, die Rolle der Bürger durch verbesserte politische Bildung, Förderung des Kontakts der Bürger untereinander sowie zwischen Bürgern und öffentlichen Einrichtungen zu stärken, und plante, die Kommunikation mit den Medien auch durch intensivere Nutzung neuer Technologien zu verbessern. Darüber hinaus wollte die Kommission durch Optimierung des Eurobarometers ihre Kenntnisse über die öffentliche Meinung erweitern und schließlich die Kooperation zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen intensivieren. Mit diesen Ansätzen begann erstmals eine öffentliche Debatte über Fragen der EU-Kommunikationspolitik, die auf allen Ebenen der EU geführt wurde. Kommunikationspolitik selbst wurde so zum Gegenstand der Kommunikationspolitik, indem die Kommission durch das Weißbuch ähnlich wie mit ihren Grünbüchern stärker als mit anderen Kommunikationsinstrumenten einen öffentlichen Diskussionsprozess in Gang setzen konnte.

Bei der sonst üblichen Informationsverbreitung über die der Kommission zur Verfügung stehenden Kanäle (Zeitungen, Fernsehen, Internet) handelt es sich – wie oben dargelegt – um Formen der Massenkommunikation, also um indirekte Kommunikation mit einem nicht näher bestimmmbaren Empfängerkreis. In diesem Prozess werden Reaktionen auf die Informationsangebote angeregt, können aber nicht garantiert werden. Das heißt, mit wenigen Ausnahmen, kann die EU bzw. deren Institutionen mit den Bürgern nur indirekt und ohne Rollenwechsel kommunizieren. Der vielfach angesprochene »wirkliche« Dialog ist keine praktikable Form der Kommunikation zwischen EU-Institutionen und 500 Millionen EU-Bürgern. Insofern kommt die Kommission mit themenorientierten Diskussionsprozessen um ihre Grün- und Weißbücher dem Dialog mit der Öffentlichkeit, selbst wenn es sich um eine Expertenöffentlichkeit handelt, vermutlich so nah, wie es unter den gegebenen Bedingungen von Sender, Empfänger und Kommunikationsmedien überhaupt möglich ist.

2007 wurde der Diskussionsprozess über das Weißbuch mit der Mitteilung der Kommission zur *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa* abgeschlossen. Erneut stellt die Kommission fest, dass »der von der EU erzeugte Mehrwert beachtlich, aber

<sup>37</sup> Europäische Kommission, *Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik*, aaO. (FN 36), S. 4.

<sup>38</sup> Die Begriffe *Grünbuch* und *Weißbuch* gehen auf die nach der Farbe des Bucheinbandes bezeichneten amtlichen Dokumentensammlungen zurück. Mit der Veröffentlichung von Grünbüchern will die Kommission eine breite öffentliche Beratung initiieren. Ein Grünbuch enthält eine Bestandsaufnahme des jeweiligen Sachgebiets und stellt verschiedene Politikoptionen zur Diskussion. Im Anschluss an die Phase der Konsultationen kann die Kommission ein Weißbuch mit einem Gesamtkonzept und konkreten politischen Maßnahmen vorschlagen und damit eine Entscheidungsfindung vorbereiten. Vgl. Europäisches Dokumentationszentrum (EDZ) der Universität Mannheim, *Grünbücher, Weißbücher*, Mannheim o.J. (1998), S. 4.

nicht immer einfach zu vermitteln ist.«<sup>39</sup> Im Anschluss an die Erfahrungen aus dem Diskussionsprozess und die Ergebnisse einer Eurobarometer-Umfrage zum Weißbuch<sup>40</sup> plante die Kommission die Entwicklung »geeignete(r) Strukturen, Mittel und Kompetenzen, um ihrer Verpflichtung zur Sicherstellung angemessener Information und zur Einbeziehung der Bürger in Dialog und Debatte gerecht zu werden.«<sup>41</sup> Die Kommission regte dazu »freiwillige Verwaltungspartnerschaften mit den Mitgliedstaaten als Hauptinstrument für gemeinsame Kommunikationsinitiativen«<sup>42</sup> an. Die Mitgliedsländer sollten EU-Mitteln für die Kommunikationspolitik verwalten und auf der Grundlage gemeinsamer Kommunikationspläne ausgeben. In den Ausführungen zur Gestaltung dieser Partnerschaften glitt die Kommission erneut in die Details der bürokratischen Abwicklung der Kommunikationsarbeit ab.<sup>43</sup> Wieder manifestierten sich in dieser Arbeitsweise die Besonderheiten des »Herrschartsverbandes eigener Prägung«,<sup>44</sup> die einer »Bürokratisierung Europas«<sup>45</sup> Vorschub leisten. Entsprechend hält Brüggemann als Problem der Kommissionsarbeit fest: »Tief im Verständnis der Verwaltung verwurzelt ist die korrekte Erfüllung von Verwaltungsvorschriften, weniger aber die Erreichung von Kommunikationszielen.«<sup>46</sup> Die in allen Programmfpapieren ausgeführten administrativen Grundlagen lassen die programmatischen Ansätze in den Hintergrund treten. »Insgesamt scheitert die Kommission ... an mangelnden eigenen Ressourcen für professionelle Kommunikation und an einem bürokratischen Ansatz, der einen Dialog mit den Bürgern verspricht, aber nicht einhalten kann.«<sup>47</sup>

<sup>39</sup> Europäische Kommission, *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa*, Brüssel 2007, S. 4.

<sup>40</sup> Europäische Kommission, *Flash Eurobarometer Nr. 189 a: EU-Kommunikationspolitik und die Bürger*, Brüssel 2007.

<sup>41</sup> Europäische Kommission, *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa*, aaO. (FN 39), S. 7.

<sup>42</sup> Europäische Kommission, *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa*, aaO. (FN 39), S. 18.

<sup>43</sup> »Regionale und lokale Behörden können, individuell oder in Zusammenschlüssen, eine wesentliche Rolle bei der Förderung der Kommunikation zu Europa spielen.... In Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen wird die Kommission sicherstellen, dass diesen Behörden relevante Informationen zur Verfügung stehen und geeignete Mechanismen geschaffen werden, um ihre Ideen und Anregungen zur Verbesserung der Kommunikation zu Europa auf lokaler und regionaler Ebene zu erfassen. Regionale und lokale Aktionen könnten auch in Verwaltungspartnerschaften integriert werden, parallel zu laufenden Aktivitäten auf der Grundlage strategischer Partnerschaften (getrennte, komplementäre Finanzierung von Projekten).« Europäische Kommission, *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa*, aaO. (FN 39), S. 16.

<sup>44</sup> M. Rainer Lepsius, »Die Europäische Union als Herrschartsverband eigener Prägung« in: Christian Joerges, Yves Mény, Joseph H.H. Weiler (Hg.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Cambridge, MA. 2000, S. 203–212.

<sup>45</sup> Maurizio Bach, *Die Bürokratisierung Europas*, Frankfurt am Main 1999.

<sup>46</sup> Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?*, aaO. (FN 19), S. 262.

<sup>47</sup> Michael Brüggemann, Andreas Hepp, Katharina Kleinen-von Königslöw, Hartmut Wessler, »Transnationale Öffentlichkeit in Europa: Forschungsstand und Perspektiven« in: *Publizistik*, 54, (2009), S. 399.

Ende 2009 stellte der wiedergewählte Kommissionspräsident Barroso die neuen Kommissare und deren Aufgabenbereiche vor. Für Kommunikationspolitik ist in der amtierenden Kommission kein Kommissar mehr ausdrücklich zuständig.<sup>48</sup> Nur mit Mühe findet man diesen Aufgabenbereich bei der Vizepräsidentin der Europäischen Union und Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft Viviane Reding. Nach den ambitionierten Ansätzen der Jahre 2004 bis 2009 wurde der Anspruch der GD Kommunikation auf ein Minimum zurückgefahren: »Es ist die Aufgabe der Generaldirektion Kommunikation, die Öffentlichkeit und die Medien über EU-Aktivitäten auf dem Laufenden zu halten.«<sup>49</sup> Von Dialog ist nicht mehr die Rede, aus dem Informationsauftrag ist Werbung geworden. Die letzte Initiative von Margot Wallström war das als Anschluss zu Plan D konzipierte Internetprojekt *Debate Europe*. Die 2008 aktivierte Webseite, auf der die Kommission die Bürger ansprechen und ein Forum installieren wollte, um die öffentliche Meinung zu sondieren,<sup>50</sup> wurde am 28. Februar 2010 archiviert.

Nach diesem Überblick lassen sich die Ansätze der EU-Informations- und Kommunikationspolitik zusammenfassen: Die EU-Kommission differenziert programmatisch zwischen Information und Kommunikation als Aufgabenbereichen bzw. zwischen Monolog und Dialog als kommunikativen Strategien und gibt in dieser Gegenüberstellung Kommunikation bzw. Dialog den Vorzug. Die kommunikationspolitische Praxis der Kommission bringt jedoch zugleich die Erfahrung zum Ausdruck, dass eine direkte, dialogische Kommunikation mit den Bürgern der EU nicht möglich ist. Dementsprechend zeigen die Details der Strategiepapiere, dass die Kommunikationspolitik faktisch die Bürgerinnen und Bürger von den positiven Errungenschaften, Eigenschaften und Zielen der EU überzeugen soll. Die unzureichende Aufarbeitung der kommunikationspolitischen Defizite führt schließlich dazu, dass die Kommission Kommunikation auf Public Relation zurückführt und deren Optimierung über die Optimierung der Kommunikationsadministration erreichen will.

Nun verlangt Kommunikation nicht nur einen Sender, sondern auch einen Empfänger und ein Medium. Wie stellt sich die Situation also aus deren Warte dar?

### 3 Vermittler und Adressaten

Das technokratische Verständnis von Informationen und die daraus resultierende Kommunikationspraxis rufen bei den vermittelnden Instanzen, den Medien und Journalisten,

48 Entweder konnte sich Wallström gegen die konservativen Kräfte in der Kommission nicht mehr durchsetzen, die ihre moderaten Ansätze zur Neudeinition und Aufwertung der Kommunikationsarbeit schon während ihrer Amtszeit zu torpedieren versuchten, vgl. Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?*, aaO. (FN 19), S. 145. Oder ihr wurde der Verdacht, die Kommission gebe ihr genehme Berichterstattung in Auftrag, zum Verhängnis. Vgl. dazu Hajo Friedrich / Martin Wittmann, »Die EU kauft Berichterstattung ein« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. September 2008.

49 [http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what\\_we\\_do/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_de.htm), 4.7.2010.

50 Europäische Kommission, *Debate Europe – Auf den Erfahrungen mit Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion aufbauen*, Brüssel 2008 und [http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_de.htm), 4.7.2010.

Zurückhaltung und Desinteresse hervor. Dies schlägt sich sichtbar in der Entwicklung der Journalistenzahlen in Brüssel nieder. In den 1990er Jahren war die Zahl der Korrespondenten von rund 300 auf 820 gestiegen und lag in den ersten Jahren des vergangenen Jahrzehnts deutlich über 1.000. 2010 hatten dagegen nahezu vierzig Prozent der akkreditierten Journalisten, Fotografen und Kameraleute Brüssel verlassen. »According to A.P.I., the number of accredited journalists has fallen from about 1,300 in 2005 to about 1,100 in 2008, 964 in 2009 and 752 this year.«<sup>51</sup> Die Standesvertretung Association de la Presse Internationale (API) reagierte im Frühjahr 2010 mit einer Vollversammlung, auf der organisatorische Verbesserungen für die akkreditierten Journalisten verlangt wurden.<sup>52</sup> Zahlreiche Journalisten sehen die eigentlichen Ursachen für die sinkende Zahl der in Brüssel stationierten Kolleginnen und Kollegen jedoch weniger in mangelnden Rechten oder schlechtem Informationsfluss, sondern in einer journalistisch kaum zu bewältigenden Aufblähung des Presseapparates der EU<sup>53</sup> und vor allem in dramatisch abnehmenden Nachrichtenwerten der EU-Veröffentlichungen. Die Kommissionsbeamten dürfen keine Informationen weitergeben, die Journalisten werden aufgefordert, sich an die Presseabteilungen zu wenden, von denen sie nur weichgespülte Nachrichten erhalten. »Kaum eine Frage, auf die der zuständige Sprecher nicht einen Zettel aus seiner Mappe ziehen kann, auf dem in diplomatisch ausgefeilten Worten die Position der EU-Kommission festgehalten ist. Man merkt den Antworten an, dass sie sorgfältig unter den Fachabteilungen abgestimmt sind und weder beim EU-Parlament noch bei den Mitgliedstaaten Ärger provozieren sollen. Stoff für interessante EU-Geschichten ergibt sich daraus ganz sicher nicht.«<sup>54</sup> Auch der Abgeordnete Jens Peter Bonde kritisierte: »It is pure propaganda. The Commission takes all news and manipulates it to fit its own priorities.«<sup>55</sup> Bei Filmberichten und Fotos kontrolliert die EU die für eine Veröffentlichung vorgeschenken Bilder, um sicherzustellen, dass die Vorgaben des Kommissionpräsidenten erfüllt werden: »Manuel Barroso hat seiner Presseabteilung eingeschärft, dass ihre Arbeit vor allem einem Ziel zu dienen hat: ihn und seine Mannschaft gut aussehen zu lassen.«

51 Stephen Castle, »As the E.U. Does More, Fewer Tell About It« in: *New York Times*, March 21, 2010.

52 Kritisch dazu: Charlemagne, »The incredible shrinking EU press corps«. The Economistblog, March 15, 2010, [http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/03/journalists\\_deserting\\_brussels,2.7.2010](http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/03/journalists_deserting_brussels,2.7.2010).

53 »Allein der Kommunikationsdienst der Kommission ... beschäftigt circa 100 Menschen, darunter einen Chef des Dienstes mit zwei Sekretärinnen, eine Sprecherin für die gesamte Kommission, ebenfalls mit zwei Sekretärinnen, eine Sprecherin für den Präsidenten, eine Assistentin für den Chef des Dienstes, einen Berater für den Chef des Dienstes, vier Sprecher, zwei *Press Officers*, samt Sekretärinnen und Mitarbeitern für grundsätzliche *Planung und Koordination*. Den Chefs untergeordnet sind dann noch Sprecher und *Press Officers*, samt Sekretariat für jeden einzelnen der 26 Kommissare.« (Johannes Boie, »Von Sprechern umzingelt« in: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. April 2010). Während der Präsidentschaft von Jacques Delors zwischen 1985 und 1995 hatten sich jeweils zwei Kommissare einen Sprecher geteilt.

54 Daniela Weingärtner, »Bella Figura in Brüssel« in: *die taz* vom 21. April 2010.

55 In: Daphne Davies, Pamela Readhead, *Can EU hear me? How to get the EU's message out*, Brüssel 2004, S. 40.

sen.<sup>56</sup> Bereits 2008 geriet die Kommission in Verdacht, positive Berichte über die EU in Auftrag gegeben zu haben.<sup>57</sup>

Diese an Propaganda erinnernde Informationspolitik führt, so Weingärtner, »nicht dazu, dass die EU in den Medien besser dasteht, sondern dass sie immer weniger vor kommt. Denn für Werbevideos und politisch ausgewogene Statements interessiert sich das Publikum nicht.«<sup>58</sup> Der Hinweis von Brüggemann u. a. mag zwar zutreffen, dass für nachhaltige EU-Berichterstattung nicht so sehr die Zahl der Journalisten, sondern die *europäische Mission* einer Zeitung entscheidend sei.<sup>59</sup> Aber Zurückhaltung und Zensur der EU als Nachrichtengeber können durch eine wie auch immer geartete europäische Überzeugung der Medien kaum kompensiert werden.

Angesichts der skizzierten Kommunikationslage kann auch bei den Rezipienten Zurückhaltung der EU gegenüber erwartet werden. Anhand einiger Fragen aus dem Eurobarometer ist eine vorsichtige Überprüfung dieser Vermutung möglich. So äußern die meisten Europäer keinen Bedarf an einer Intensivierung der Berichterstattung über die EU. Nur rund ein Drittel ist der Ansicht, dass in den Zeitungen zu wenig über die EU geschrieben wird, knapp die Hälfte meint, Fernsehen und Radio würden zu wenig über die EU berichten.<sup>60</sup> Neben dem Informationsstand wird auch das individuelle Verhältnis zur EU reserviert und relativ gelassen eingeschätzt. Trotz der wachsenden Interventionstiefe der EU auf nationaler Ebene meinten nur 42 Prozent der von der Kommission im Jahr 2006 Befragten, dass die EU erhebliche Auswirkungen auf ihren Alltag habe.<sup>61</sup> Mit der geäußerten Distanziertheit korrespondiert das relativ schwach ausgeprägte Vertrauen der Bevölkerung in die Europäische Union. In den Umfragen zwischen Frühjahr 2004 und Herbst 2008 gaben durchschnittlich 47 Prozent an, sie würden der EU als Ganzes vertrauen.<sup>62</sup> Die EU-Institutionen im Einzelnen werden ähnlich bewertet. In der

56 Weingärtner, »Bella Figura in Brüssel«, aaO. (FN 54).

57 Friedrich / Wittmann, »Die EU kauft Berichterstattung ein«, aaO. (FN 48).

58 Weingärtner, »Bella Figura in Brüssel«, aaO. (FN 54).

59 Brüggemann et al., »Transnationale Öffentlichkeit in Europa: Forschungsstand und Perspektiven«, aaO. (FN 47), S. 400.

60 Europäische Kommission, *Eurobarometer 68 (Herbst 2007)*, Brüssel 2008, S. 145. Ähnliche Ergebnisse wurden bereits zuvor in verschiedenen Ausgaben des Eurobarometers publiziert, vgl. z. B. Europäische Kommission, *Eurobarometer 65 (Frühjahr 2006)*, Brüssel 2007, S. 115, dies. *Eurobarometer 64 (Herbst 2005)*, Brüssel 2006, dies. *Eurobarometer 63 (Frühjahr 2005)*, Brüssel 2005, S. 84. In den Umfragen nach 2007 (EB 69 ff.) wurde die Frage bislang nicht mehr gestellt. Im Flash-Eurobarometer aus dem Jahr 2006 ist bei einer auf alle Medien gemeinsam bezogenen Frage eine Mehrheit der Befragten der Ansicht, es würde zu wenig über die EU und ihre Institutionen berichtet, vgl. Europäische Kommission, *Flash Eurobarometer Nr. 189 a: EU-Kommunikationspolitik und die Bürger*, aaO. (FN 40), S. 32. Da Frageformulierung und Antwortvorgaben im Standard-Eurobarometer und Flash-Eurobarometer nicht übereinstimmen, können die Ursachen für den unterschiedlichen Tenor der Antworten nicht ermittelt werden.

61 Europäische Kommission, *Flash Eurobarometer Nr. 189 a: EU-Kommunikationspolitik und die Bürger*, aaO. (FN 40), S. 43.

62 Der Durchschnitt wurde durch einen Ausreißer von 57 % in der Frühjahrsumfrage 2007 leicht nach oben verschoben. vgl. Europäische Kommission, *Eurobarometer 68*, aaO. (FN 60), S. 97 und *Eurobarometer 65*, aaO. (FN 60), S. 55. Überdurchschnittlich positiv ( $\geq 60\%$ ) antworteten

Herbstumfrage 2008 spricht kaum mehr als die Hälfte dem Europäischen Parlament ihr Vertrauen aus (51 %). Kommission, Rat und Zentralbank erreichen Werte zwischen 42 und 48 Prozent, Tendenz fallend.<sup>63</sup>

Obwohl die Kommission die Distanz zwischen der EU und den Bürgern mehrfach diagnostiziert hat, ist aus der Defizitanalyse kein kommunikationspolitisches Konzept entstanden, das die Bürgerinnen und Bürger gewinnen konnte. Mit den bisherigen Bemühungen will die Kommission »einen aufrichtigen Dialog mit der Öffentlichkeit entwickeln, die Kluft zwischen Union und Bürgern verringern, (und) sicherstellen, dass die Bürger Zugang zu den richtigen Informationen erhalten«.<sup>64</sup> Die Versuche der EU-Institutionen, ihre Botschaften den Bürgern nahe zu bringen, variieren jedoch das Muster von Top-Down-Informationsvermittlung mit pädagogischem Impetus. Die Öffentlichkeit reagiert darauf mit Enttäuschung, allerdings nicht in dem von Luhmann dargelegten Sinn. Normalitätserwartungen werden nicht durch Neuigkeiten gestört, die geeignet sind, diese aus der Masse der medial vermittelten Informationen herauszuheben. Die Bürger sind vielmehr enttäuscht, dass dies nicht der Fall ist, und sie erfahren bei gleichbleibendem Charakter der Informationsarbeit der EU wiederholte Enttäuschungen über die Nicht-Enttäuschung ihrer Normalitätserwartungen. Als Folge hiervon ist anzunehmen, dass nur geringe Erwartungen an die EU entwickelt werden. Die Bürger sind desinteressiert, sie neigen dazu, auf die EU weder positiv noch negativ zu reagieren.

Im Zusammenhang mit der Entwicklungsgeschichte der Europäischen Union wird Indifferenz solcher Art üblicherweise mit dem Prinzip des *permissive consensus* in Zusammenhang gebracht. Der auf die Arbeit von Lindberg und Scheingold<sup>65</sup> zurückgehende Begriff beschrieb bis in die 1990er Jahre ein wohlwollendes Desinteresse der Bevölkerung an der Brüsseler Politik. Inzwischen gilt das öffentliche Desinteresse allerdings nicht mehr als wohlwollend, sondern als latent bis offen kritisch. Es manifestiert sich in

im Herbst 2007 (EB 68) die Befragten aus osteuropäischen Mitgliedsländern, Belgien und Griechenland. Besonders wenig Vertrauen ( $\leq 40\%$ ) äußerten die Briten, Deutschen und Schweden.

63 Europäische Kommission, *Eurobarometer 70 (Herbst 2008)*, Brüssel 2010, S. 173.

64 Europäische Kommission, *Einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union*, aaO. (FN 21), S. 3.

65 Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs 1970. Vgl. zur Diskussion um den permissive consensus und dessen Ende u.a. Viktoria Kaina, *Wir in Europa*, Wiesbaden 2009; Anne Laumen / Andreas Maurer, *Jenseits des »Permissive Consensus«*, Diskussionspapier der FG 1, SWP Berlin 2006; Pippa Norris, »Representation and the democratic deficit« in: *European Journal of Political Research*, 32, (1997), S. 273–282; Karlheinz Reif, »Ein Ende des »Permissive Consensus«? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten« in: Rudolf Hrbek (Hg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden 1993, S. 23–39; Armin Schäfer, »Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union« in: *Leviathan*, 34, Nr. 3, (2006), S. 350–376.

kontinuierlich sinkenden Beteiligungsquoten an den Europawahlen,<sup>66</sup> wenn die Bürger der Ansicht sind, dass dem Wahlausgang keine besondere Bedeutung beizumessen ist. Es schlägt sich in Referenden mit negativem Ausgang nieder, wenn sie eine Chance sehen, politischen Akteuren auf europäischer wie nationaler Ebene einen Denkzettel zu geben.<sup>67</sup>

Was folgt aus dieser Situationsanalyse für die Einordnung der EU-Kommunikationspolitik? Es gibt keine Anzeichen, dass sich der permissive consensus, also die wohlwollend desinteressierte Unterstützung der Bürger für die Integrationspolitik der EU, von selbst wiederherstellt. Die EU bzw. die EU-Akteure müssen sich den für ihre Politik erforderlichen Rückhalt also erarbeiten. Bislang zeichnet sich als für die Bewältigung dieser Aufgabe gewählte Strategie ab, die Informationslage der Bürger zu verbessern. Aus den skizzierten Programmpapieren sprach die Überzeugung, die EU müsse die Qualitäten des Projektes Europa besser vermitteln, um die Unterstützung der Bürger zurückzugewinnen. Ob dies mit Strategien nach der Art eines *Plan D* oder EU-weit mehr als 700 Informationszentren<sup>68</sup> erreicht werden kann, ist allerdings fraglich. Denn die Kommissions-Programmatik bringt zugleich den »zweifelhaft elitären Charakter«<sup>69</sup> der Kommunikationspolitik zu Ausdruck: Zum einen ist Partizipation über Dialog mit einer bürokratischen Hydra auf der einen Seite und 27 Teil-Öffentlichkeiten auf der anderen nicht praktikabel, so dass sich die Kommission faktisch eher an ausgewählte Adressatenkreise wendet. Zum zweiten spricht daraus eine Interpretation von öffentlicher Meinung als politisch steuerbarer Variable, die von der EU und ihren Akteuren mit geeigneten Kommunikationsmitteln beeinflusst werden kann. Ziel der Kommunikationspolitik ist, die *richtigen* Informationen zu vermitteln und den Vermittlungsprozess so zu steuern, dass im Ergebnis ein positives Urteil über die Vorzüge der Europäischen Union vorherrscht. »Aus der Perspektive des beobachtenden Systems... besteht eine gelungene ›Öffentlichkeitsarbeit‹... darin, dass es in der Lage ist, zu manipulieren, wie es beobachtet wird. Öffentlichkeitsarbeit ist mit anderen Worten das Managen des Beobachtetwer-

66 In den 30 Jahren der Europawahlen hat die Wahlbeteiligung dramatisch abgenommen. Bei der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 gingen 63 Prozent der Wahlberechtigten zu den Urnen, 2009 waren es im Durchschnitt der EU nur noch 43 Prozent. <http://www.euro-parl.de/view/de/Europawahl/Wahlergebnisse/Wahlbeteiligung-EU.html>, 5.7.2010.

67 Von den oben genannten sechs Referenden waren vier verbindlich. Nur die Abstimmung in Schweden über den Beitritt zur Eurozone und das niederländische Verfassungsreferendum hatten konsultativen Charakter.

68 »3 große nationale Informations- und Dokumentationszentren in Paris, Lissabon und Rom; 3 interregionale Informations- und Dokumentationszentren in Saloniki, Neapel und Berlin; 142 EU-Info-Points; 134 Foren für den ländlichen Raum; 328 europäische Dokumentationszentren (EDZ), 24 Depositarbibliotheken und 72 Europäische Referenzzentren (zusammen mit den 360 EDZ außerhalb der EU ergibt sich ein Netz von insgesamt 784 Zentren). ... Hinzu kommt noch ein Netzwerk von ca. 550 Referenten des *Team Europa*.« (Europäische Kommission, *Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union*, aaO. (FN 26), S. 26 f.

69 Max Haller, *Die Europäische Integration als Elitenprozess*, Wiesbaden 2009, S. 356.

dens.<sup>70</sup> In diesem Sinne ist die EU-Kommunikationsarbeit nicht gelungen, denn die EU steuert weder das Beobachtetwerden durch die Medien noch die Perzeption der Bürger erfolgreich.

Die entstandene Kluft zwischen Vermittlern und Rezipienten auf der einen Seite und dem Sender auf der anderen lässt sich mit mehr oder besseren Informationen nicht schließen. Im Gegenteil, die Situationsdeutung, nach der die politischen Akteure in der EU um die Vorzüge des Integrationsprozesses wissen, und es darum geht, die noch unwissenden Bürger über die positiven Errungenschaften aufzuklären, ist eher dazu geeignet, die Dichotomie von Eliten und Bürgern Europas weiter zu verfestigen. Aber die Kluft beruht nicht nur auf einem Informationsmangel oder der aus Sicht der EU unzureichenden Verarbeitung der richtigen Informationen. Ein weiterer Grund dafür, dass die EU ihre Bürger für das Projekt Europa nicht wie gewünscht begeistern kann, liegt vielmehr darin, dass die vermittelten Inhalte häufig nicht zu den alltäglichen Erfahrungen passen, die die EU-Bürger mit der EU und deren Akteuren machen. Das schöne Bild der europäischen Integration wird von der nüchternen Realität gestört: Die Integrationsverschritte hinterlassen bei den Bürgern kaum merkliche positive Wirkungen, erwecken aber bei vielen den Eindruck, dass die materiellen und immateriellen Kosten der EU von der Bevölkerung zu tragen sind. Insbesondere im Kontext der jüngsten Erweiterungsschritte ist die Frage der Verteilung von Kosten und Nutzen schon analysiert worden.<sup>71</sup> Und selbst wenn die EU in der Lage wäre, in der Öffentlichkeit eine positive Wahrnehmung der Integrationserfolge zu verankern, wäre sie immer noch mit dem Problem konfrontiert, dass die EU-politische Praxis häufig die Pflege nationaler Egoismen und Interessenverfolgung dokumentiert. Darauf will ich im letzten Abschnitt eingehen.

#### *4 Eliteninteressen und nationale Öffentlichkeiten*

Auf der Suche nach der Ausrichtung politischen Handelns an übergeordneten Zielen der europäischen Gemeinschaft muss man wohl bis zur Gründungsphase zurückgehen: Um die Kräfte gegen die Bedrohung aus Osteuropa zu bündeln, hatten Deutschland und Frankreich die Initiative für die westeuropäische Integration gesetzt (»s'unir ou perir).<sup>72</sup> Eine solche Priorität gemeinsamen Handelns zum gesamteuropäischen Nutzen hat sich nicht auf Dauer stellen lassen. Die Wahrung nationaler Belange und die Verfolgung individueller Interessen sind in EU-politischen Prozessen unübersehbar. »Das europäische Aufbauwerk ist von Anfang an auf das Interesse einer Reihe von Berufsgruppen gestoßen, insbesondere der Bauern und Fischer. Deren Interesse war vor allem durch die Einführung von Gemeinschaftspolitiken und Unterstützungsprogrammen motiviert, von denen sie zu profitieren hoffen konnten. Darüber hinaus schlossen sich den mit der

70 Anna Maria Theis-Berglmair, »Öffentlichkeit und öffentliche Meinung« in: Günter Bentele / Romy Fröhlich / Peter Szyszkaden (Hg.), *Handbuch der Public Relations*, Wiesbaden 2008, S. 343.

71 Georg Vobruba, *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*. Wien 2001; ders., *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden, 2. Auflage 2007.

72 Haller, *Die Europäische Integration als Elitenprozess*, aaO. (FN 69), S. 92.

europäischen Integration verbundenen Prozessen sehr schnell auch Gebietskörperschaften, Unternehmen und Verbände an, die ebenfalls versuchten, aus den von der Europäischen Gemeinschaft geförderten Projekten Nutzen zu ziehen.<sup>73</sup> Auch bei Entscheidungen von der Tragweite einer Erweiterung lässt sich erkennen, dass die Interessen der Mitgliedsländer nicht mit den Interessen der Gemeinschaft deckungsgleich sein müssen. Die Aufnahme eines neuen Mitglieds gilt zwar als Schritt zur Weiterentwicklung der politischen Gemeinschaft und mit seinem Beitritt leistet ein Land seinen Beitrag zum Projekt Europa. Nach dessen Vollzug rücken die nationalen Interessen aber wieder in den Vordergrund und alte wie neue Mitglieder verfolgen ihre nationalen Prioritäten. So sorgten sich einige Mitgliedsländer angesichts der drohenden Konkurrenz aus Südeuropa um die Zukunft ihrer nationalen Agrarmärkte, während die Exekutivorgane der Europäischen Gemeinschaft die Aufnahme von Griechenland, Spanien und Portugal mit der Stabilisierung der jungen Demokratien begründeten.<sup>74</sup> Nur wenige Jahre nach dem eigenen Beitritt orientierte sich auch Griechenland an nationalen Belangen und verknüpfte die Zustimmung zum spanischen Beitritt mit der Forderung nach Kompensationszahlungen.<sup>75</sup>

Auch im Zuge der Osterweiterung findet sich diese Interessenkonstellation. 2004 führte Großbritannien zunächst vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Bürger der zunächst acht beitretenden mittel- und osteuropäischen Staaten ein. 2007, in Reaktion auf die Kritik der Medien an der Zuwanderung auf die britische Insel, wurden die Grenzen für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern Bulgarien und Rumänien wieder geschlossen.<sup>76</sup> Im Anschluss an Bach lassen sich diese Beispiele als Konflikte zwischen dem »bürokratischen Spiel« und dem »nationalen Spiel« im europäischen Mehrebenensystem charakterisieren.<sup>77</sup> Die Kommission beobachtet die Ausrichtung politischer Beschlüsse der Mitglieder an nationalen Präferenzen und betrachtet dies als Problem. Die »Mitgliedstaaten müssen sich bereitfinden, über europäische Angelegenheiten nicht mehr nur unter rein nationalen Gesichtspunkten zu kommunizieren«.<sup>78</sup> Ähnlich argumentierte auch Antonio Vitorino, der ein Scheitern der Informationspolitik prognostizierte, so-

73 Europäische Kommission, *Drei Jahrzehnte Eurobarometer. Die europäische Integration in der öffentlichen Meinung der Mitgliedstaaten: 1974 – 2007*, aaO. (FN 32), S. 8.

74 Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, London 1997.

75 Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, aaO. (FN 74), S. 84.

76 Sylke Nissen, »Arbeitnehmerfreizügigkeit – Gebremste Europäisierung des Arbeitsmarkts« in: dies. / Georg Vobruba (Hg.), *Die Ökonomie der Gesellschaft. Festschrift für Heiner Ganssmann*. Wiesbaden 2009, S. 173–204.

77 Vgl. Bach, *Europa ohne Gesellschaft*, aaO. (FN 25), S. 98. Die 1984 von der britischen Regierung (erfolgreich) erhobene Forderung, geringere Beiträge in den EU-Haushalt zahlen zu müssen, um die heimische Landwirtschaft zu schützen, ist ein weiterer Fall deutlicher nationaler Prioritätssetzung gegen das europäische Gemeinwohl. Vgl. Sylke Nissen, »European Identity and the Future of Europe« in: Maurizio Bach / Christian Lahusen / Georg Vobruba (Hg.), *Europe in Motion*. Berlin 2006, S. 155–174.

78 Europäische Kommission, *Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union*, aaO. (FN 26), S. 8.

lange die Mitgliedsländer »Brüssel« und den Brüsseler Bürokraten die Schuld selbst für Misserfolge in ihrer jeweiligen Heimat zuschreiben.<sup>79</sup>

Die verantwortlichen politischen Vertreter eines jeden Mitgliedslandes kalkulieren die monetären und politischen Kosten und Nutzen der Mitgliedschaft in der EU.<sup>80</sup> Das Ergebnis ihrer Kalkulation schlägt sich in einer Position in EU-Verhandlungen nieder, die gegenüber der jeweiligen nationalen Klientel vertreten werden kann. Die spätestens seit dem Scheitern des Verfassungsentwurfs manifesten Legitimationsprobleme lassen die politischen Akteure mit Rücksicht auf ihre nationale Klientel verstärkt die nationale Position einnehmen, Optionen der europäischen Politik werden distanziert »als internationale Konflikte zwischen Nationalstaaten dargestellt, nicht als innenpolitische Alternativen«.<sup>81</sup> Da sich Politiker den Wählern in ihren Herkunfts ländern verpflichtet sehen, verteidigen sie nationale Interessen gegen Interventionen aus der Europäbürokratie. Nicht zuletzt aus individuellen wahlaktischen Gründen neigen sie zu *Scapegoating*. Der Kommission, dem Rat oder der Europäischen Union wird bei unpopulären nationalen oder europapolitischen Entscheidungen die Rolle des Sündenbocks zugeschoben. Dies entlastet den politischen Akteur, befreit ihn von der Übernahme von Verantwortung selbst bei Entscheidungen, an denen er oder seine Regierung beteiligt war, und bedient die gängigen Vorurteile gegen Europa. Die gemeinsame Entwicklung des gemeinsamen Projektes Europa tritt hinter die Verfolgung nationaler Egoismen zurück. »The increase in technical representations of the EU at the turn of the century coincides with a revival of ›national filters‹: the national ›we‹ takes precedence over a common European ›we‹.«<sup>82</sup> Positive Errungenschaften oder andere Verdienste werden dagegen dem individuellen Vermögen zugeschrieben. Gerhards, Offerhaus und Roose<sup>83</sup> haben das Muster von *scapegoating* und *credit-claiming* unlängst in britischen und deutschen Zeitungsberichten untersucht und bestätigt gefunden.<sup>84</sup>

Der Dualismus von nationalen und europäischen Interessen setzt sich im parlamentarischen System der EU fort. Im Wahlkampf konzentrieren sich die Kandidatinnen und

79 Vitorino in: Davies / Readhead, *Can EU hear me?*, aaO. (FN 55), S. 59; vgl. auch Bettina Thalmair, »Partizipation und Politisierung als Antwort auf die Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union« in: CAP Analyse, Ausgabe 1, 2006.

80 Diese Logik habe ich bereits im Zusammenhang verschiedener politischer Fragen diskutiert. Vgl. Sylke Nissen, *Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme. New York, London und Berlin im Vergleich*. Wiesbaden 2002; Sylke Nissen, »Die Unterstützung der Osterweiterung bei Eliten und Bürgern«, in: Jutta Allmendinger (Hg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002*. Opladen 2003, S. 498–515; Nissen, »European Identity and the Future of Europe«, aaO. (FN 77); Nissen, »Arbeitnehmerfreizügigkeit – Gebremste Europäisierung des Arbeitsmarkts«, aaO. (FN 76).

81 Reif, »Ein Ende des ›Permissive Consensus‹?«, aaO. (FN 65 ), S. 31.

82 Strath / Kaye, *Communication in Crisis: Europe and the Media*, aaO. (FN 18), S. 3.

83 Jürgen Gerhards / Anke Offerhaus / Jochen Roose, »Wer ist verantwortlich? Die Europäische Union, ihre Nationalstaaten und die massenmediale Attribution von Verantwortung für Erfolge und Misserfolge« in *Politische Vierteljahrsschrift. Sonderheft 42 »Politik in der Medien-demokratie«*, Wiesbaden 2009, S. 529–558.

84 Dieser Handlungslogik kommt entgegen, dass der EU nach wie vor Identifikationsfiguren fehlen.

Kandidaten nationaler Parteien auf Themen, die von nationalem Interesse sind.<sup>85</sup> Der Wahlausgang wird als Urteil über nationale Regierungspolitik interpretiert und gilt den nationalen Akteuren als Bestätigung ihrer Politik oder als Denkzettel für den politischen Gegner. In Deutschland diskutierten zahlreiche Parteipolitiker die Europawahl im Juni 2009 nahezu ausschließlich mit Blick auf deren Bedeutung für die im selben Jahr ange-setzte Bundestagswahl.<sup>86</sup>

Ein EU-politischer Akteur kann also auf verschiedenen Ebenen europäischer Politik damit rechnen, dass die erfolgreiche Verteidigung nationaler Interessen gegen die EU honoriert wird. Entsprechend wollen auch die Leute wissen, was ihnen die EU bringt. »Sieben von zehn europäischen Bürgern halten es für wichtig, mehr über ihre Rechte und Möglichkeiten als EU-Bürger zu erfahren (71 %) sowie eine bessere Kenntnis darüber zu bekommen, was die EU-Institutionen für ihre Bürger tun (70 %).«<sup>87</sup> Die nutzenorientierte Haltung, die sie von ihren politischen Vertretern der EU gegenüber kennen, wird auch von den Bürgern eingenommen. Die EU-Institutionen wirken dieser Haltung allenfalls mit semantischen Anstrengungen der Informationspolitik entgegen und fördern womöglich selbst die individuelle Orientierung an nationalen Interessen. Seit 1974 lässt die Kommission in den Eurobarometersurveys erheben, wie die Bürger die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft beurteilen. Zu den wenigen Fragen, die in jeder Erhebungswelle in nahezu unveränderter Form gestellt werden, gehören die folgenden: »Ist allgemein gesehen die Mitgliedschaft (unseres Landes) in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach eine gute Sache, eine schlechte Sache oder weder gut noch schlecht?« und »Hat Ihrer Meinung nach (unser Land) insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union Vorteile, oder ist das nicht der Fall?«<sup>88</sup> Die Antwortreihen auf diese Fragen sind schon oft Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analyse gewesen<sup>89</sup> und gehören zu den Themen aus dem Eurobarometer, die am häufigsten von den Medien aufgegriffen werden. Nicht nur von der Kommission werden sie immer wieder als Beleg einer dauerhaften und breiten Unterstützung für die europäische Integration herangezogen, so dass man dazu verleitet wird, den Wortsinn der Frage inzwischen zu übersiehen: Ganz im Gegensatz zu allen Bemühungen, der Öffentlichkeit das allen gemeinsame Projekt Europa zu vermitteln, fordern beide Fragen explizit zur Einnahme der nationalen Position auf. Deutlicher als mit der Frage »Hat Deutschland, Frankreich, Rumänien ...

85 Vgl. Deirdre Kevin, *Europe in the Media. A Comparison of Reporting, Representation and Rhetoric in National Media Systems in Europe*. Mahwah, New Jersey, London 2003.

86 Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/reaktionen-auf-die-europawahl-nicht-so-gut-1.450951>.

und <http://www.sueddeutsche.de/politik/europawahl-schwieriger-abend-1.450419>, 5.7.2010.

87 Europäische Kommission, *Flash Eurobarometer Nr. 189 a: EU-Kommunikationspolitik und die Bürger*, aaO. (FN 40), S. 22. Im Tabellenanhang sind die Zahlen noch höher und liegen für die EU 25 bei 93,3 bzw. 91,8 % (S. 70).

88 Die Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft wird seit 1973, die Beurteilung der Vorteile, die jedes Land durch dessen Mitgliedschaft hat, seit 1983 erhoben.

89 Vgl. u.a. Kaina, *Wir in Europa*, aaO. (FN 65); Sylke Nissen, »Europäische Identität und die Zukunft Europas« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B38-2004, S. 21-29.

Vorteile von der Mitgliedschaft?» kann die bis in die Reihen der Kommission verbreitete Konzentration auf den individuellen nationalen Nutzen kaum demonstriert werden.

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Beobachtung, dass die wachsende Menge kommunikationspolitischer Initiativen der Europäischen Union in den vergangenen Jahren keinen entsprechenden Niederschlag in einer zunehmenden Unterstützung der Politik europäischer Integration durch die Öffentlichkeit gefunden hat. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein. Um den Ursachen des geringen Erfolges der Kommunikationspolitik der EU nachzugehen, habe ich unterschiedliche Formen und Bedingungen von Kommunikation dargelegt. Mit Hilfe dieser Klärung lässt sich zeigen, dass die in der Entwicklung von Kommunikationsstrategien federführende EU-Kommission zwar die Notwendigkeit dialogischer Kommunikationsformen erkennt und deren Entwicklung und Umsetzung anstrebt. Zugleich aber wird deutlich, dass ihre Informationsangebote in der Regel einseitig die Vorzüge der EU vermitteln sollen. Die konstatierten kommunikationspolitischen Defizite haben eine wesentliche Ursache in der bürokratielastigen Struktur des europäischen Herrschaftsverbandes. Sie werden manifest in geringen Nachrichtenwerten und nachlassendem Interesse sowohl der Medien als auch der Adressaten. Darüber hinaus werden die Werbebotschaften der Kommission mit Politiken und Politikdarstellungen auf der Ebene der Mitgliedsländer konfrontiert, die durch Orientierung an nationaler Nutzenmaximierung den kommunikationspolitischen Inhalten der EU entgegenarbeiten.

### *Zusammenfassung*

Um die Bürgerinnen und Bürger von der Qualität des Projekts Europa zu überzeugen, hat die EU die Intensität ihrer Informationspolitik in den vergangenen Jahren spürbar erhöht. Doch trotz der Bemühungen der EU-Kommission, ihr Verhältnis zu den Bürgern zu verbessern und mit ihnen in einen Dialog zu treten, konnte das gewünschte Ergebnis dieses Unterfangens bislang nicht erzielt werden. Als Ursachen für die Distanz der EU-Bürger zur EU-Politik werden sowohl Mängel der Kommunikationspolitik als auch eine nutzenmaximierende Haltung der EU-Mitgliedsländer diskutiert, die in Widerspruch zu der Gemeinwohl rhetorik der EU-Öffentlichkeitsarbeit steht.

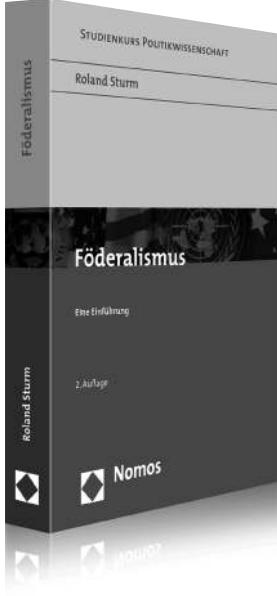
### *Summary*

The Commission of the EU wants to convince the public of the positive results of the European integration process but is only partly successful in its communication policy attempts in this respect. Public reaction often shows critique and people have little interest in the EU development. In order to identify the causes of this situation the paper analyzes central aspects of the EU information and communication policy and looks at the main actors in the European communication process. In addition to policy deficits

the conflict between member states' pursuit of national interests and EU rhetoric of common goods is discussed as an explanation for EU communication in crisis.

Sylke Nissen, Communication in Crisis. Development of EU Information Policy and Keys to its Success

# Neu im Studienkurs



## Föderalismus

Eine Einführung

Von Roland Sturm

unter Mitarbeit von Petra  
Zimmermann-Steinhart

2. Auflage 2010, 242 S., brosch., 19,90 €

ISBN 978-3-8329-4060-7

(Studienkurs Politikwissenschaft)

Der Band bietet eine systematische und inter-national vergleichende Einführung in das Thema Föderalismus. Unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen stellt er die theoretischen und staatsrechtlichen Grundlagen des Föderalismus dar, sowie dessen institutionelle Merkmale, einschließ-lich der Finanzverfassung.



**Nomos**

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)