

Sarah Seeger

## Das Weißbuch der Kommission über eine europäische Kommunikationspolitik – ein Neuanfang europäischer Kommunikation?

Die Europäische Kommission hat am 1. Februar 2006 ihr erstes *Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik* vorgelegt. Damit komplettiert sie nach dem *Aktionsplan für eine Verbesserung der europäischen Kommunikation (SEK (2005) 985 endgültig)* und *Plan D (KOM (2005) 494 endgültig)* ihren kommunikationspolitischen Dreiklang, der von nun an ihre Politikvermittlungsaktivitäten begleiten soll. Das Weißbuch greift dabei die vielfach vorgetragene Kritik am Demokratiedefizit der Europäischen Union auf. Als erste Kommunikationsstrategie der Kommission strebt es explizit die Schaffung einer europäischen öffentlichen Sphäre an, also einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit als Verknüpfung der nationalen Kommunikationsarenen. Im Folgenden soll nach einer kurzen Analyse seines Entstehungskontextes der Inhalt des Weißbuchs untersucht werden. Vor allem die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden hatten schwere Defizite in der Kommunikationspolitik der Kommission offenbart. Anhand von zwei Argumentationssträngen soll das Weißbuch zum einen auf seine praktische Umsetzbarkeit und zum anderen auf sein normativ-legitimatorisches Potenzial für das Herrschaftssystem der EU untersucht werden.

### Die negativen Verfassungsreferenden – Quittung für kommunikationspolitische Fehler

Die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 können als antriebsstarke Katalysatoren der aktuellen kommunikationspolitischen Dynamik der Kommission und insbesondere der für Kommunikation zuständigen Kommissarin, Margot Wallström, angesehen werden. Die negativen Voten in den beiden Gründerstaaten der EU wurden von vielen Beobachtern auf dramatische Fehler bei der kommunikativen Vermittlung der Inhalte der Verfassung und des Verfassungsprozesses als solchem zurückgeführt. Aus einer normativen Perspektive verstört dabei nicht so sehr die Tatsache des „Non“ und „Nee“ an sich, schließlich ist sie Ausdruck des souveränen Willens der Bürger und als solcher demokratisch nicht anfechtbar. Was zu denken gibt, ist die Motivlage für die Wahlenthaltungen.

Wahlenthaltung in Information

Ähnlich wie bereits im erfolgreichen Verfassungsreferendum in Spanien am 20. Februar 2005 begründete auch in Frankreich beinahe die Hälfte der Nichtwähler ihre Enthaltung damit, dass der Text in seiner Komplexität nicht ausreichend und fundiert kommuniziert worden sei (Flash Eurobarometer 171 vom Juni 2005). Der geringe Kenntnisstand über die Verfassung wirkte sich in Spanien vor allem in der jüngsten Wählerschicht der 18-24-Jährigen und in den Kategorien „Arbeiter“ und „Beschäftigungslose“ aus. Auch in den Niederlanden war dieser Trend zu beobachten, wo über die Hälfte der Jugendlichen und annähernd 50 Prozent der Arbeiter nicht an die Urne gingen (Flash Eurobarometer 172 vom Juni

Kommunikation für Eliten

2005). Die Partizipation bei den Verfassungsreferenden hing also in allen drei hier betrachteten Ländern – Spanien, Frankreich und den Niederlanden – maßgeblich vom Grad des Wissensstandes über die Verfassung ab. Dieser wiederum schwankt offensichtlich erheblich zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Teilpublika. Die Politikvermittlungsaktivitäten hatten überwiegend höhere Bildungsschichten erreicht, von denen viele schon zuvor für das Thema „Europa“ sensibilisiert waren.

Sowohl aus pragmatischen Überlegungen heraus, die faktische Akzeptanz der EU im Hinblick auf weitere Integrationschritte – z.B. kommende Erweiterungsrounden – durch die europäischen Bürger sicherzustellen, als auch aus einer demokratietheoretischen Perspektive entstand erheblicher Handlungsdruck für die europäischen Kommunikatoren. Denn Grundbedingung für das Funktionieren demokratischer Prozesse ist neben dem Zustimmungs- oder Ablehnungsrecht immer auch die ausreichende Bereitstellung und Vermittlung von Information, um so einen die Gesellschaft umfassenden, meinungsbildenden öffentlichen Diskurs, also eine politische Öffentlichkeit, zu generieren.

Handlungsdruck

Dies kann nur dann erfüllt werden, wenn die Vermittlung der Informationen über den politischen Prozess

Normative Kriterien

1. inhaltlich pluralistisch ausgestaltet wird,
2. eine hohe Pluralität an Komplexitätsgraden zur Erreichung möglichst vieler Teilpublika aufweist und
3. genug Raum für dialogische Elemente zwischen den Bürgern und den politischen Eliten lässt.

Für den europäischen Raum bedeutet dies, dass die bislang weitestgehend abgeschotteten nationalen Kommunikationsarenen füreinander sensibilisiert werden müssen, um einen Grenzen überschreitenden Austausch zu ermöglichen. Erst dann kann sich jeder einzelne europäische Bürger auf der Grundlage der bereitgestellten Information ein begründetes Urteil über die politischen Alternativen und Handlungsmöglichkeiten bilden.

## Aktionsplan und Plan D

Das demokratiekonstitutive Potenzial von Politikvermittlung aufgreifend, reagierte die Kommission nach den gescheiterten Referenden mit der Veröffentlichung des *Aktionsplans für eine verbesserte Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa* im Juli 2005. Die Kommission definierte politische Kommunikation von nun an als eigenständigen Politikbereich, den es an zentraler Stelle zu koordinieren und zu bündeln galt und der mit entsprechenden personellen und organisatorischen Kapazitäten ausgestattet wurde. Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission, die in der „Generaldirektion Kommunikation“ angesiedelt ist, sollte professionalisiert und modernisiert werden. Die frühere Umweltkommissarin und jetzige Leiterin des Ressorts *Kommunikation und interinstitutionelle Beziehungen*, Margot Wallström, sollte als „Mrs. Public Relations“ (Wallström über sich selbst) der Brüsseler Kommunikation endlich ein Gesicht geben. Die Kommission setzte verstärkt auf politische PR im klassischen Sinne, in der vor allem die Herstellung eines einheitlichen vertrauenswürdigen Bildes in der Öffentlichkeit im Vordergrund steht. Die

Modernisierung und Professionalisierung

Schlagwörter der neuen Kommunikationspolitik (Zuhören – Vermitteln – „go local“) sollten sich in der Praxis als am Bürger orientierte Dienstleistung vor allem in den dezentral organisierten Kommissionsvertretungen entfalten.

Im Oktober 2005 veröffentlichte die Kommission ihren in den Aktionsplan eingebetteten *Plan D*. Damit wollte sie ihren Beitrag zur Ausgestaltung der „Phase des Nachdenkens“ leisten, die sich die EU nach den gescheiterten Referenden verordnet hatte. *Plan D* ist zwar eine direkte Antwort auf die Verfassungskrise und auf die Fehler früherer Vermittlungsstrategien, sollte aber kein verzweifelter Plan zur Rettung der Verfassung werden. Die Kommission strebte vielmehr an, in einem langfristig angelegten Kommunikationsprozess das öffentliche Vertrauen der Bürger in die Europäische Union und ihre Politik wiederherzustellen. Damit reagierte die Kommission auf alarmierende Umfrageergebnisse, die neben der Ablehnung der Verfassung eine viel tiefer gelegene Akzeptanzkrise der EU offenbarten. Die Verfassungsreferenden hatten letztlich nur das Fass zum Überlaufen gebracht. Die Kommission sah sich gemäß ihrem Selbstverständnis als europäische Koordinatorin und Initiatorin des Dialogprozesses, der konkrete Austausch sollte in Anlehnung an die Grundsätze der kommissionseigenen Kommunikationspolitik allerdings über autonome nationale Debatten erfolgen. Diese sollen in einer ersten Bestandsaufnahme auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2006 unter österreichischer Ratspräsidentschaft zusammengetragen und bewertet werden. Auch das Europäische Parlament als Scharnier zwischen Brüssel und den Bürgern forderte die Kommission auf, sich aktiv an der Ausgestaltung von *Plan D* zu beteiligen.

Vertrauen schaffen

Inhaltlich nahm Kommissionspräsident Barroso zusammen mit seiner Vizepräsidentin Wallström in *Plan D* verstärkt Kurs auf eine allgemeine Erklärung des Mehrwerts der Europäischen Union, um auf diesem Wege auch die Inhalte der Verfassung zu kommunizieren. Arithmetische Gedankenspiele zu institutionellen Fragen sollten dabei zunächst im Hintergrund bleiben, stattdessen wollte die Kommission die Erwartungen und Vorstellungen der Bürger stärker beleuchten. Die Kommunikation sollte nicht länger als vertikale „Einbahnstraße“ von Brüssel in die nationalen öffentlichen Arenen angelegt sein, angestrebt wurde vielmehr die Rückkopplung von Brüsseler Politik mit den Erwartungen der Bürger bezüglich eines europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells, der Rolle Europas in der Welt und der Frage nach den Grenzen der EU. Schließlich soll auch die Frage nach der Finalität des europäischen Integrationsprozesses auf die Diskussionsagenda gehoben werden. In persönlichen Begegnungen von Kommissaren oder von aus den Bereichen Kultur, Sport oder Wirtschaft stammenden so genannten *goodwill ambassadors* mit der Bevölkerung sollen alle vorhandenen Meinungen und Positionen in die Debatte integriert werden.

Den Mehrwert vermitteln

### Weißbuch für eine europäische Kommunikationspolitik

Während *Plan D* als direkte Antwort auf die Fehler der Politik vermittelnden Aktivitäten der Kommission während des Verfassungsprozesses gewertet werden kann, soll das Weißbuch über die Vermittlung der Verfassung hinausgehen und „in eine zukunftsorientierte Agenda für eine bessere Kommunikation zur Intensivierung der öffentlichen Debatten in Europa münden.“ Anders als der im Juli 2005 veröffentlichte Aktionsplan, der dazu dient, „das eigene Haus in Ordnung zu bringen“ und die Kommunikationspolitik der Kommission neu zu organisieren, strebt das Weißbuch das ehrgeizige Ziel an, gemeinsam mit allen am

Ziel: Europäische Öffentlichkeit

europäischen Politikentscheidungsprozess beteiligten Akteuren „Europas Platz in der öffentlichen Sphäre zu festigen“. Das Weißbuch greift die laute Kritik am Demokratiedefizit der EU auf und fordert die Errichtung einer „europäischen öffentlichen Sphäre.“ Dabei wird erstmals ausführlich der Zusammenhang zwischen einer europäischen Öffentlichkeit und dem Funktionieren einer europäischen Demokratie hergestellt. Dabei sollen die nationalen Öffentlichkeiten nicht abgeschafft, sondern um die europäische Dimension ergänzt werden. Die Kommission will dabei nach Möglichkeiten suchen, die Bürger über Grenzen hinweg miteinander in Kontakt zu bringen, um „sich über Themen von gemeinsamem Interesse auszutauschen.“

Anders als bei *Plan D*, bei dem die Kommission ihren Führungsanspruch im Politikvermittlungsprozess zur Verfassung betonte, soll das Weißbuch nach den Wünschen von Kommunikationsstrategin Wallström alle am europäischen Politikvermittlungsprozess Beteiligten zur aktiven Teilnahme an einem sechsmonatigen Konsultationsprozess bis Juli 2006 motivieren. Dazu legt das Weißbuch die technischen und die koordinierenden Modalitäten fest, um im Verlauf der Konsultationen eine konkrete Strategie für die konkrete Ausgestaltung der Kommunikationspolitik identifizieren zu können.

Partnerschaftlicher Ansatz

In einer fünfgliedrigen Systematik benennt die Kommission mögliche Maßnahmen für den Konsultationsprozess:

- In einem (1.) Schritt sollen gemeinsame Grundsätze festgelegt werden, um damit ein einheitliches Grundgerüst für die europaweite Kommunikation zu schaffen. Dieses Gerüst, das eventuell als *Europäische Charta* oder *Europäischer Verhaltenskodex* zur Kommunikation verschriftlicht werden soll, soll sich auf die drei Prinzipien Einbeziehung aller gesellschaftlichen Schichten – Vielfalt der Meinungen – Partizipation durch Dialog stützen.
- Als (2.) Maßnahme möchte die Kommission die Rolle der Bürger stärken, indem die politische Bildung verbessert werden soll, die Bürger miteinander in Kontakt gebracht und die Kommunikationskanäle zwischen den Bürgern und öffentlichen Einrichtungen geweitet werden sollen.
- Darüber hinaus möchte die Kommission (3.) die Kooperation mit den Medien verbessern und neue Kommunikationstechnologien nutzen. Geplant ist, den Dienst *Europe by Satellite* auszubauen und den Sendeanstalten fertige Beiträge anzubieten. Die im Weißbuch enthaltene Überlegung, möglicherweise eine eigene interinstitutionelle Nachrichtenagentur zu gründen, zog Kommunikationskommissarin Wallström schon kurz nach der Veröffentlichung des Textes aufgrund heftiger Kritik aus der Journalistenbranche zurück.
- Es ist (4.) angedacht, die Feedbackmechanismen, insbesondere den Umfragedienst des Eurobarometer, weiter zu professionalisieren und auf die spezifischen Kommunikationsthemen zu konzipieren. Dadurch, so die Hoffnung, könne die europäische öffentliche Meinung trotz mangelhafter Ausprägung von intermediären Strukturen, wie z.B. Parteien oder Verbänden, zu den politischen Entscheidungsträgern der europäischen Ebene transportiert werden.
- Der (5.) Aspekt des Maßnahmenkatalogs betont nochmals die Bedeutung eines partnerschaftlichen, gemeinsamen Vorgehens aller am Vermittlungsprozess

Maßnahmenkatalog

beteiligten Akteure und Ebenen, um möglichst viele Teilpublika in der Europäischen Union zu erreichen. Der Beitrag der Kommission soll sich dabei überwiegend auf die finanzielle Unterstützung von Kommunikationsmaßnahmen beschränken. Das Budget, das die Kommission für den sechsmonatigen Konsultationsprozess zur Verfügung stellt, beläuft sich auf 1,28 Millionen Euro. Abgedeckt werden damit nur die Maßnahmen, die sich auf das Einholen von Vorschlägen zur europäischen Kommunikationspolitik beschränken. Dazu gehören die Einrichtung von zwei Webseiten, die Bereitstellung einer fünfköpfigen „Taskforce“ zur Koordinierung der Maßnahmen und eine Seminarreihe. Es handelt sich also „noch nicht um konkrete operative Vorschläge“ für das weitere kommunikationspolitische Vorgehen.

### **Bewertung – praktische Umsetzbarkeit und legitimatorisches Potenzial des Weißbuchs**

Betrachtet man die vorgeschlagenen Maßnahmen der Kommission zur Umsetzung europäischer Kommunikationspolitik, so drängt sich der hartnäckige Verdacht auf, die Kommission habe lediglich alten Wein in neue Schläuche gefüllt. Tatsächlich ist das Bekenntnis der Kommission, „den Bürger“ über Kommunikation einbinden zu wollen, ebenso alt wie die unablässige Kritik am Demokratiedefizit der EU. Sichtbare Erfolge bleiben jedoch äußerst spärlich, wie die Verfassungsreferenden des vergangenen Jahres zeigen. Ihre Relevanz verlieren die kommunikationspolitischen Ansätze zur Generierung einer europäischen Öffentlichkeit allerdings nicht. Daher bleibt nur, an der praktischen Umsetzbarkeit der Strategien zu feilen.

Alles neu?

Eine Bewertung der Praktikabilität der im Weißbuch vorgeschlagenen Instrumente fällt ambivalent aus. Alle fünf Kernbereiche, in denen Aktionen vorgeschlagen werden, werden mit den vorsichtigen, ausdruckschwachen Samthandschuhen des „könnte,“ „sollte,“ „würde“ oder „ist geplant“ angefasst. Zudem lassen die vagen und interpretationsfähigen Formulierungen genug Spielraum für verschiedene Deutungsmöglichkeiten, wodurch eine klare, präzise inhaltliche Positionierung untergraben wird. So umfassen die Vorschläge zu einer „Europäischen Charta“ oder einem „Europäischen Verhaltenskodex zur Kommunikation“ einige der bereits in den Verträgen der EU verankerten Grundprinzipien. Der Mehrwert einer Wiederholung von Schlagworten wie „Partizipation,“ „Vielfalt“ oder „Einbeziehung“ ohne konkrete Vorschläge zur Umsetzung kann zumindest angezweifelt werden.

Schwaches Profil

Der zweite Ansatzpunkt, nämlich verstärkte Anstrengungen im Bereich der politischen Bildungsarbeit, erscheint schon eher vielversprechend. Wie die Eurobarometer-Umfragen in Spanien, Frankreich und den Niederlanden gezeigt haben, waren es vor allem die jungen Wähler, die sich aufgrund mangelnder Kenntnis über die Verfassung und Europa der Wahl enthielten. Ein breiter pädagogischer Ansatz erscheint durchaus sinnvoll, das Bewusstsein der Menschen für Europa und die europäischen Mitbürger zu erzeugen. Der Einfluss, den die Kommission hier nehmen kann, darf jedoch nicht überschätzt werden – Bildungspolitik ist schließlich Sache der Mitgliedstaaten und ihrer Subebenen.

Politische Bildung als Chance

Der dritte Aktionsbereich, den die Kommission identifiziert hat, befasst sich mit der Ausgestaltung der Medienpolitik. Das Fernsehen ist in allen Mitgliedstaaten der EU das reichweitenstärkste Medium, ein Großteil der Bürger bezieht seine

Informationen aus Fernsehsendungen. Brüsseler Politik mangelt es jedoch an fernsehtauglichen Bildern. Langwierige Aushandlungsprozesse – so sie überhaupt öffentlich sind – und fehlende Gesichter auf europäischer Ebene entsprechen nicht den von den Medien bevorzugten Nachrichtenwertfaktoren wie Personalisierung, Skandal, Aktualität oder Prägnanz. Dass sich die Kommission daher um eine effizientere Medienpolitik und einen engeren Kontakt mit den Medien bemüht, ist durchaus verständlich. Mit ihrem Vorschlag zur Errichtung einer eigenen Nachrichtenagentur handelt sie sich jedoch prompt den Vorwurf der versuchten Manipulation und Steuerung ein. Hier muss die Kommission deutlich klarstellen, dass es ihr nicht um Propaganda und den werbeartigen „Verkauf“ europäischer Ideen geht. Sie muss betonen, dass ihre Politikvermittlungsaktivitäten sowohl die Kosten als auch den Nutzen einer Politikmaßnahme herausstellen und Mechanismen zur Einbeziehung von Kritik bereitstellen.

Propaganda?

Der vierte Aktionsbereich, nämlich der Ausbau der Kanäle, die die öffentliche Meinung nach Brüssel transportieren, ist angesichts der immer noch defizitär ausgeprägten intermediären Strukturen in der EU (Parteien, Verbände etc.) zu begrüßen. Auf Dauer ist es jedoch zweifelhaft, dass sich die Bürger mit dialogischen Elementen allein zufrieden geben. Eine weitere Politisierung der Europäischen Union erscheint in diesem Zusammenhang als die einzig tragfähige und langfristige Option, um die faktische Akzeptanz der Bürger sicherzustellen. Die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger müssen ausgeweitet werden, um zu signalisieren, dass ihre Stimme in Europa wahrgenommen wird. So könnte zum Beispiel die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europaparlament (EP) dazu beitragen, das EP als direkt legitimierte Institution und damit letztlich die Rolle des Bürgers zu stärken.

Feedback

Der fünfte Punkt der Weißbuch-Agenda enthält den Schlüssel, ohne den eine erfolgreiche Umsetzung der Politikvermittlungsaktivitäten der Europäischen Kommission nicht möglich ist. Erst durch die partnerschaftliche Einbeziehung aller Ebenen und Akteure kann gewährleistet werden, dass die kommunizierten Botschaften tatsächlich auch bei den unzähligen Teilpublika ankommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Kommission mit eigenen kommunikationspolitischen Vorschlägen und Grundsätzen möglichst weit zurücknehmen sollte, um keine Angriffsfläche für kritische Anmerkungen zu bieten. Eine solche risikoscheue, Konflikt meidende Strategie ohne markante Profilierung könnte zwar die Gefahr von enttäuschten Ansprüchen umschiffen, der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit ist damit jedoch kein Dienst getan. Auch wenn der Erfolg ihrer Politikvermittlungsstrategie maßgeblich von der Bereitschaft und dem politischen Willen der nationalen Regierungen zur kommunikationspolitischen Kooperation abhängt, entbindet das die Kommission nicht von ihrer Pflicht, ihre eigene Politik kommunikativ darzustellen. Demokratische Politik bedeutet auch, konträre Ansichten zur Disposition zu stellen und sie zu diskutieren. Das heißt für die Kommission, das kommunikationspolitische Feld nicht alleine den Mitgliedstaaten zu überlassen und damit die eigene Verantwortung zu dementieren.

Eigene Positionierung

Mit der zaghaften Aufwertung der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedstaaten, die in den Bestimmungen des Aktionsplans vorgesehen ist, hat sie den Versuch gewagt, sich neben den nationalen Regierungen als eigenständige Kommunikatorin zu platzieren. Die Vertretungen erhalten nicht nur finanzielle Unterstützung von der Brüsseler Zentrale, sondern haben durch teilweise neu

Rolle der Kommissionsvertretungen

geschaffene Personalposten die Möglichkeit, auf Veranstaltungen, Seminaren oder Konferenzen den Bürgern Europa aktiv näher zu bringen. Die im Vergleich zu früher wesentlich stärkere Einbindung in die Gestaltung der Kommunikationspolitik der Kommission zieht als positiven Nebeneffekt nach sich, dass die Vertretungen nun auch bei der Politikvermittlung mehr in der Verantwortung stehen. Sie sind dazu angehalten, aktiv den Kontakt mit der Bevölkerung zu suchen, anstatt Informationen nur auf Anfrage bereitzustellen. Zwar können mit den immer noch relativ bescheidenen Ressourcen keine kommunikationspolitischen Wunderdinge erwartet werden. Dennoch könnte die Kommission es mit Hilfe dieser Dezentralisierungsstrategie schaffen, sich nach und nach ins Bewusstsein der Bürger zu rücken und eine eigene Öffentlichkeit zu erzeugen. Die Vermittlung zentraler Aspekte ihrer Kompetenzen, ihrer Politik, ihrer Werte und Normen sowie ihres Selbstverständnisses ist ein Teilaspekt von politischer Legitimation und muss daher eine Zielvorgabe für die Kommission sein. Es müsste in ihrem Sinne als „Hüterin der europäischen Dimension“ und Kämpferin für eine starke europäische Ebene liegen, den kommunikativen Kontakt zu den Bürgern zu suchen und einen *europäischen* Kommunikationsprozess anzuregen. Das Potenzial von Politikvermittlung durch die europäischen Eliten liegt gerade darin, dass sie ein Fundament für eine funktionierende europäische Öffentlichkeit als demokratiekonstitutiver und Legitimation fördernder Baustein legen kann.

C·A·P

Centrum für angewandte

Politikforschung

© 2006

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1320

E-Mail [redaktion@cap-lmu.de](mailto:redaktion@cap-lmu.de)[www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)