



universität  
wien

# MAGISTERARBEIT

Titel der Magisterarbeit

## **Die Zukunft der europäischen Öffentlichkeit**

Eine Auseinandersetzung mit der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union und der Rolle der Medien in demokratischen Systemen

Verfasserin

**Elena Mertel Bakk. phil.**

angestrebter akademischer Grad

**Magistra der Philosophie (Mag. phil.)**

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 841

Studienrichtung lt. Studienblatt: Magisterstudium Publizistik und Kommunikationswissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Christian Steininger

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1. Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2. Aufbau der Arbeit</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3. Forschungsstand und Relevanz des Themas</b> .....	<b>12</b>
<b>1.4. Eingrenzung der Grundbegriffe</b> .....	<b>15</b>
<b>2. FORSCHUNGSFRAGEN, METHODIK UND THEORIEN</b> ...	<b>19</b>
<b>2.1. Forschungsleitende Fragen</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2. Methodik</b> .....	<b>19</b>
2.2.1. Die Politikfeldanalyse .....	20
2.2.2. Text- und Inhaltsanalyse .....	24
2.2.3. Dokumentenanalyse .....	24
<b>2.3. Theoretischer Rahmen</b> .....	<b>26</b>
2.3.1. Medien und Politik .....	27
2.3.1.1. Rolle und Funktionen der Medien .....	27
2.3.1.2. Übermacht oder Interdependenz? .....	30
2.3.1.3. Journalismus und Medien als Institutionen und Organisationen.....	32
2.3.2. Demokratie und Öffentlichkeit.....	33
2.3.2.1. Das repräsentativ-liberale Modell der Öffentlichkeit .....	37
2.3.2.2. Die Pluralismustheorie von Öffentlichkeit und Demokratie .....	39
2.3.2.3. Die Partizipationstheorie von Öffentlichkeit .....	40
2.3.3. Europa, Demokratie und Integration .....	41
2.3.3.1 (Liberaler) Intergouvernementalismus.....	42
2.3.3.2 Supranationalismus .....	43
2.3.3.3 Neokorporatismus und Infranationalismus.....	45
2.3.3.4. (Akteurszentrierter) Institutionalismus.....	46
2.3.3.5. Multi-Level-Governance.....	48
<b>3. DIE EUROPÄISCHE UNION</b> .....	<b>51</b>
<b>3.1. Entstehung und historische Entwicklung</b> .....	<b>51</b>
<b>3.2. Aufbau, Struktur und Organisation des EU-Systems</b> .....	<b>55</b>
<b>3.3. Der Vertrag von Lissabon</b> .....	<b>57</b>
3.3.1. Die Festschreibung der Zweigliedrigen Legitimationsstruktur .....	60
3.3.2. Stärkung von Gleichheit, Repräsentation und Partizipation .....	61
3.3.3. Die Europäische Bürgerinitiative.....	62
<b>3.4. Problemfelder der EU</b> .....	<b>65</b>
3.4.1. Die Europäische Union und der Vorwurf des Demokratiedefizits .....	67
3.4.2. Die Europäische Union und die Europäischen Bürger .....	69
3.4.3. Die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten.....	78
3.4.4. Die Europäische Union und die Medien .....	80
<b>3.5. Zwischenfazit</b> .....	<b>81</b>
<b>4. ÖFFENTLICHKEIT UND EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT</b> .....	<b>83</b>
<b>4.1. Öffentlichkeit - Definition und Begriffsgeschichte</b> .....	<b>83</b>
<b>4.2. Öffentliche und veröffentlichte Meinung</b> .....	<b>86</b>

<b>4.3. Öffentlichkeit im Kontext von Medien, Raum und Akteuren .....</b>	<b>89</b>
<b>4.4. Struktur und Ausformung von Öffentlichkeit .....</b>	<b>90</b>
4.4.1. Formen von Öffentlichkeit .....	90
4.4.2. Funktionen von Öffentlichkeit.....	93
4.4.3. Ebenen von Öffentlichkeit.....	94
4.4.4. Akteure und Rollen in der Öffentlichkeit.....	96
<b>4.5. Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit.....</b>	<b>97</b>
4.5.1. Modelle Europäischer Öffentlichkeit.....	100
4.5.2. Europäisierung und Transnationalisierung von Öffentlichkeit.....	102
4.5.3. Auflösung des Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblems durch Öffentlichkeit .....	106
<b>4.6. Zwischenfazit.....</b>	<b>108</b>
<b>5. FUNDAMENTE DER EU-INFORMATIONSPOLITIK.....</b>	<b>110</b>
<b>5.1. Historische Entwicklung der Öffentlichkeitsarbeit der EU .....</b>	<b>111</b>
<b>5.2. Rechtlicher Rahmen.....</b>	<b>118</b>
5.2.1. Gesetzliche Grundlagen in den Verträgen der EU .....	118
5.2.2. Fehlende rechtliche Grundlage .....	122
<b>5.3. Die Akteure der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik ...</b>	<b>125</b>
5.3.1. Die Europäische Kommission.....	126
5.3.2. Das Europäische Parlament.....	131
5.3.3. Der Rat der Europäischen Union.....	136
5.3.4. Partnerschaften und Interinstitutionelle Zusammenarbeit.....	139
5.3.5. Medien, Bürgerbeauftragter und Gerichte .....	143
<b>6. STRATEGIEN UND INSTRUMENTE DER EU INFORMATIONSPOLITIK.....</b>	<b>145</b>
<b>6.1. Schlüsseldokumente.....</b>	<b>145</b>
6.1.1. Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit.....	146
6.1.2. Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik.....	153
6.1.3. Partnerschaft für die Kommunikation über Europa .....	156
6.1.4. Ein neues Leitmotiv für Europa .....	158
<b>6.2. Kommunikationsinstrumente.....</b>	<b>160</b>
6.2.1. Europa und die EU im Internet .....	160
6.2.2. Europa und die EU in Fernsehen und Radio.....	164
6.2.3. Die EU im direkten Kontakt mit den Bürgern.....	168
<b>7. BEFUNDE DER ANALYSE UND BEWERTUNG DER KOMMUNIKATIONSMAßNAHMEN.....</b>	<b>171</b>
<b>7.1. Ergebnisse .....</b>	<b>171</b>
7.1.1. Dezentralisierung und stärkere Einbindung der nationalen Vertretungen .....	172
7.1.2. Professionalisierung und Ausbau der Kommunikationsstruktur.....	173
7.1.3. Verhältnis zwischen Kommission und Medien.....	173
7.1.4. Einheitliche Präsentation der Kommission.....	175
7.1.5. Analyse der öffentlichen Meinung .....	176
7.1.6. Verstärkter Einsatz neuer Medien, unzureichende Nutzung.....	177
7.1.7. Ausbau der politischen Bildung und mehr Bürgernähe .....	179

<b>7.2. Diskussion und Bewertung</b> .....	<b>181</b>
7.2.1. Reproduzierte Inhalte .....	181
7.2.2. Daten- und Informationsflut .....	182
7.2.3. Unklare Formulierungen .....	183
7.2.4. Kaum neue Partizipationsmöglichkeiten.....	183
7.2.5. Konträre Interessen und Unklarheit über finanzielle Mittel .....	184
7.2.6. Strukturelle Professionalisierung und Bedeutungszuwachs.....	186
<b>8. KONKLUSION</b> .....	<b>191</b>
8.1. Zusammenfassung.....	191
8.2. Relevanz und Ausblick.....	196
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>198</b>
<b>ANHANG</b> .....	<b>218</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Meine Stimme zählt in der EU – Nationale Ergebnisse.....	70
Abbildung 2: Einstellung zur EU-Mitgliedschaft.....	71
Abbildung 3: Europäisches, nationales und lokales Zugehörigkeitsgefühl der Bürger .....	72
Abbildung 4: Irlands Lissabon Referendum - Gründe für Ja .....	74
Abbildung 5: Irlands Lissabon Referendum - Gründe für Nein.....	74
Abbildung 6: Europawahlen Wahlbeteiligung 1979-2009.....	77
Abbildung 7: Wahrnehmung der Leistungen der nationalen Regierungen .....	78
Abbildung 8: Akteure der EU- Informations- und Kommunikationspolitik.....	126
Abbildung 9: EP Wahlkampagne 2014 - Sie denken, Sie haben keinen Einfluss? .....	134
Abbildung 10: EP Wahlkampagne 2009: Finanzmärkte bändigen – aber wie? .....	136
Abbildung 11: EUROPA-Server - Websitebesucher pro Jahr .....	161

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Elemente des Wahrnehmungs- und Vermittlungsdefizits der EU .....	66
Tabelle 2: Aktionsplan - Kommunikationsmaßnahmen .....	149
Tabelle 3: Plan D - Kommunikationsmaßnahmen .....	152
Tabelle 4: Weißbuch Kommunikation - Kommunikationsmaßnahmen .....	154
Tabelle 5: Partnerschaft für Kommunikation - Kommunikationsmaßnahmen.....	157
Tabelle 6: Ein neues Leitmotiv für Europa - Kommunikationsmaßnahmen .....	159

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
<b>EBI</b>	Europäische Bürgerinitiative
<b>ebd.</b>	Ebenda
<b>EbS</b>	Europe by Satellite
<b>EEA</b>	Einheitliche Europäische Akte
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>EG-V</b>	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
<b>EGKS</b>	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
<b>EP</b>	Europäisches Parlament
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU-V</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EURATOM</b>	Europäische Atomgemeinschaft
<b>EWE</b>	Europäische Währungseinheit
<b>EWS</b>	Europäische Währungssystem
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>EZB</b>	Europäische Zentralbank
<b>GASP</b>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
<b>OMK</b>	Offene Methode der Koordinierung
<b>WWU</b>	Wirtschafts- und Währungsunion

## **DANKE**

Danke Mama. Für Liebe, Unterstützung und guten Zuspruch und Deinen unermüdlichen Glauben an mich.

Danke Papa. Für Ratschläge und Hilfestellungen, inspirierende und motivierende Gespräche und für Dein Bestärken meinen eigenen Weg zu gehen.

Danke Yannick, Christian, Annahita und Micha. Für mühevollen Korrekturarbeiten und Motivationsmusik, verständnisvolles Zuhören und Aufmunterung.

Danke meinen Mädels. Für die weltbeste Studienzeit, lange Nächte und unvergessliche Momente, offene Ohren und ausgebreitete Arme. Alles richtig gemacht.

Und ein besonderer Dank geht an Prof. Dr. Christian Steiniger. Für außergewöhnliches Engagement, kompetente Betreuung und konstruktive Hilfestellungen.

Wien, den 06.03.2014

Elena Mertel

# 1. EINLEITUNG

Die Europäische Union hat sich seit ihrer Gründung strukturell und institutionell mehrfach verändert. Im Rahmen der geographischen Erweiterung der EU und der Implementierung verschiedener Vertragswerke, zuletzt vor allem durch den Vertrag von Lissabon im Jahr 2009, wurden Kompetenzen zwischen den EU-Organen umverteilt, Entscheidungsprozesse modifiziert, neue Strategien entworfen und spezifische Maßnahmen ergriffen. Als zentrales Ergebnis der Reformprozesse zeigt sich eine zunehmende Abgabe von Aufgaben und Kompetenzen seitens der EU-Mitgliedsstaaten bei einer gleichzeitigen Verlagerung auf die Ebene der EU. Damit haben immer mehr in Brüssel getroffene Entscheidungen einen direkten oder mittelbaren Einfluss auf den Alltag der Unionsbürger.

Nahezu im Gleichschritt mit dieser Entwicklung ist die Distanz zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern gewachsen. Die Bürger haben in immer stärkerem Maß den Eindruck, dass ihre „wirklichen“ Interessen nicht berücksichtigt werden und eine Bürokratie in Brüssel hauptsächlich damit beschäftigt ist, ihr Leben zu reglementieren und alltagsferne Vorschriften zu erlassen. Gerade die Europäische Kommission trägt sicherlich immer wieder dazu bei, dieses Misstrauen durch kuriose Vorschläge für eine europaweite Regelung von Alltagsdingen zu fördern, wie jüngste Beispiele zu dem Verbot von nachfüllbaren Ölkännchen in Restaurants oder Richtlinien über die „perfekt geschwungene Banane“ illustrieren. Erzielte Leistungen und Erfolge durch die europäische Einigung geraten dabei völlig in den Hintergrund. Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Von kritischen Beobachtern und vielen Wissenschaftlern wird als einer der Hauptgründe das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit diagnostiziert. Das stehe im Kontrast zum Bedeutungszuwachs der EU-Ebene.

Die EU steckt heute nicht nur in einer Schuldenkrise, sondern auch in einer Vertrauenskrise. Beide verstärken sich gegenseitig. Die Bürger haben das Gefühl, dass ihre Interessen zu wenig Berücksichtigung finden und scheinen immer mehr den Glauben an die Wirtschafts- und Wertgemeinschaft zu verlieren. Die mangelnden Möglichkeiten der Unionsbürger, sich zu artikulieren und an Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene zu partizipieren, sind schon lange ein Thema, das für massive öffentliche Kritik sorgt. Hierbei geht es um die grundlegende Frage, inwiefern die direkten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden müssen. Die alleinige Repräsentation durch das Europäische Parlament scheint der Öffentlichkeit schon seit geraumer Zeit nicht mehr auszureichen.

In Verbindung mit dem fehlenden Vertrauen der Bürger verschärft sich die Situation Europas vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzkrise noch zusätzlich. Bedingt durch die schlechte wirtschaftliche Lage und die unsichere Zukunft Europas hat die Europaskepsis in den vergangenen Jahren ein besorgniserregendes Maß angenommen. Die Gefahr ist an dieser Stelle groß, dass EU-feindliche, rechtspopulistische Parteien von der allgemeinen Frustration profitieren und immer mehr Wähler für sich gewinnen können. Politik und Medien sind deshalb gleichermaßen gefordert, Wege zu finden ein gemeinsames Kommunikationsforum zu fördern und das europäische Bewusstsein zu stärken.

Von Seiten der Union wird die prekäre „Kommunikationskluft“ zwischen den politischen Institutionen der EU und den Bürgern inzwischen offen thematisiert. Infolgedessen hat die Kommission seit der Jahrtausendwende ihre Presse- und Öffentlichkeitsarbeit verstärkt und neue kommunikationspolitische Strategien entwickelt, um der europaskeptischen Haltung der Bevölkerung entgegenzuwirken. Die sinkenden Wahlbeteiligungen zum Europäischen Parlament und die aktuellen Eurobarometer-Umfragen belegen jedoch, dass die veranschlagten Ziele bislang nicht erreicht werden konnten und es nach wie vor nicht gelungen ist, einen Dialog zu den Bürgern herzustellen.

Die Medien sind durch die Herstellung und Verbreitung von Informationen zentral an der politischen Meinungs- und Willensbildung der Gesellschaft beteiligt. In ihrer Rolle als soziale Instanz und Bindeglied zwischen Gesellschaft und politischen Institutionen tragen sie eine große Verantwortung. Allerdings ist ihr Handlungsspielraum beschränkt. Gerade im Hinblick auf die Kommunikation über Europa stoßen sie bislang an ihre Grenzen. Das Thema EU ist zwar dauerhaft präsent in Presse, Rundfunk und Internet, jedoch ist es bislang nicht gelungen, eine dauerhafte politische Öffentlichkeit herzustellen, die über die nationalen Grenzen hinaus geht.

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Arbeit, mit dem Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblem zwischen EU und Bürgern, dem Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit und der Rolle von EU-Organen und Medien bei diesen Prozessen.

## **1.1. Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse**

Ausgehend von der These des Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizits der Europäischen Union, soll in der vorliegenden Arbeit die Kommunikation zwischen Europäischer Union, Medien, Nationalstaaten und Bürgern untersucht werden. Im Mittelpunkt soll der Zusammenhang zwischen der Informations- und Kommunikationspolitik der EU und der

Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit stehen. Im Speziellen geht es um die Frage, welche Maßnahmen die Europäische Union bereits im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ergriffen hat, um den Bürgern die EU-Politik näher zu bringen und eine gemeinsame Öffentlichkeit in und für Europa zu kreieren. Darüber hinaus soll die Rolle der Medien im Hinblick auf ihre öffentliche Verantwortung untersucht werden.

Die Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblematik der EU ist immer wieder Thema öffentlicher Debatten und lebt gerade im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 wieder neu auf. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Imageproblem der EU ergeben sind weitreichend und betreffen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft. Die Europäische Kommission hat die Problematik zwar erkannt, es zeigt sich jedoch, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht dazu führen konnten, die Barrieren zwischen EU und Bürgern zu verringern oder gar zu beseitigen. Dennoch zeigt sich auf Seiten der Kommission eine unbestreitbare Bereitschaft die Kommunikationsarbeit zu verbessern und neue Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre hat die Kommission verschiedene Strategien erarbeitet, die zum Ziel hatten, das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern. Diese Dokumente gilt es im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit dem Ziel zu analysieren, eine Einschätzung über die Effektivität der Kommunikationsmaßnahmen und Instrumente geben zu können.

Im ersten Schritt wird die Untersuchung aber aufzeigen, in welchen konkreten Bereichen die Probleme der Europäischen Union angesiedelt sind und wie sich die Kommunikation der EU-Institutionen mit den Medien und den Bürgern der 28 Mitgliedsstaaten gestaltet. Hierbei soll auch der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich ein europäisches Mediensystem etablieren könnte beziehungsweise welche alternative Lösungen denkbar sind, um Europa und seine Bürger nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch, kulturell und sozial zu vereinen. In Zuge dessen gilt es herauszufinden, was die Entwicklung eines Europäischen Kommunikationssystems und eine damit verbundene europäische Öffentlichkeit in der Realität bedeutet und inwiefern europäische Öffentlichkeit bereits existent ist.

## **1.2. Aufbau der Arbeit**

Die vorliegende Forschungsarbeit gliedert sich in acht Kapitel. Das erste Kapitel dient der Einführung in die Thematik sowie der Darlegung des zugrundeliegenden Erkenntnisinteresses, das diese Untersuchung leitet. Im nachfolgenden Kapitel wird der aktuelle Forschungsstand zum Thema europäische Öffentlichkeit vorgestellt und die Bedeutung der Thematik

herausgearbeitet. Anschließend werden die Begriffe Europäische Öffentlichkeit, Information und Kommunikation, Informations- und Kommunikationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit eingegrenzt und definiert. Diese können als grundlegende Termini der vorliegenden Arbeit betrachtet werden.

Kapitel zwei widmet sich den Forschungsfragen, der Methodik und den zentralen Theorien und begründet das Untersuchungsdesign. Im ersten Teil dieses Kapitels werden die Leitfragen dieser Arbeit vorgestellt, die als Wegweiser durch diese Arbeit fungieren und im Rahmen der Untersuchung überprüft werden sollen. Anschließend wird das methodische Werkzeug entwickelt, das zur Bearbeitung der Frage notwendig ist, welche Maßnahmen die Europäische Union bereits im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ergriffen hat, um eine europäische Öffentlichkeit zu fördern. Durch die Kombination aus Politikfeldanalyse, Text- und Inhaltsanalyse sowie der Dokumentenanalyse soll ein umfassender Einblick in die Policy-Dokumente, Broschüren, Websites und Zeitungsartikel gegeben werden.

Der darauf folgende Abschnitt von Kapitel zwei stellt Ansätze und Modelle vor, die den theoretischen Rahmen der Analyse bilden. Zur Beantwortung der Leitfragen ist eine Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Medien und Politik erforderlich. Dann werden ausgehend von institutionalistischen Ansätzen, die zur strukturellen Einordnung der beiden Systeme Journalismus und Medien herangezogen werden, verschiedene Öffentlichkeitsmodelle präsentiert. Zur Beschäftigung mit den Anforderungen an die Informations- und Kommunikationspolitik der EU ist ein Verständnis der strukturellen Verknüpfung von Öffentlichkeit und Demokratie erforderlich. In diesem Abschnitt werden deshalb zunächst Kriterien und Strukturbedingungen demokratischer Systeme erörtert, um in weiterer Folge auf die Beziehung von Öffentlichkeit und Demokratie eingehen zu können. Der dritte Abschnitt des theoretischen Rahmens liefert abschließend einen Erklärungsrahmen für Demokratie- und Integrationsprozesse auf europäischer Ebene und das besondere strukturelle System der EU.

Kapitel drei dient der Einführung in die Thematik der Europäischen Union. In einem ersten Schritt erfolgt eine Darstellung der wichtigsten historischen Etappen, die die Entwicklungen der Union erkennen lassen. Um das EU-System in seiner gesamten Komplexität als „Mehrebenensystem“ zu begreifen, erfolgt im zweiten Abschnitt eine Vorstellung des institutionellen Aufbaus sowie eine Auseinandersetzung mit den politischen Prozessen. Davon ausgehend konzentriert sich das Kapitel auf die verschiedenen Problemfelder der EU. Zuerst werden die systemimmanenten Schwierigkeiten erläutert, infolge deren die Union regelmäßig mit dem Vorwurf des Demokratiedefizits konfrontiert

wird. Danach befasst sich die Arbeit mit der Beziehung zwischen den EU-Institutionen und den Bürgern. Im Mittelpunkt stehen dabei die spezifischen Herausforderungen und Schwachstellen, um dann auf die Rolle der Nationalstaaten in diesem Kontext einzugehen. Wie die Einführung zeigen konnte, sind die Medien eine fundamentale Komponente der öffentlichen Debatte um die EU. Die verschiedenen Dimensionen dieser Konstellation werden im abschließenden Teil des dritten Kapitels behandelt.

Im Kapitel vier werden die Konzepte Öffentlichkeit und europäische Öffentlichkeit näher betrachtet. Öffentlichkeit ist ein mehrdeutiger Begriff, der je nach Attribution unterschiedlich verstanden werden kann. Um den Begriff in seiner Vielschichtigkeit fassen zu können, erfolgt eine Definition sowie eine Abgrenzung zu den verwandten Termini „öffentliche“ und „veröffentlichte Meinung“. In weiterer Folge sollen strukturelle und funktionale Aspekte des Konzepts beleuchtet werden, die verdeutlichen sollen, wie unterschiedlich der Begriff betrachtet werden kann. Die Befunde zum Öffentlichkeitsbegriff stellen das Grundgerüst, um das Phänomen der europäischen Öffentlichkeit im weiteren Verlauf des Kapitels untersuchen zu können. Es existieren ebenfalls verschiedene Zugänge und Perspektiven, die jeweils unterschiedliche Faktoren und Bedingungen für die Entstehung von europäischer Öffentlichkeit vorsehen. Somit werden im zweiten Teil des vierten Kapitels zentrale Modelle und wissenschaftliche Ansätze erörtert, um daran anknüpfend die Frage zu behandeln, inwiefern durch zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit ein Beitrag zur Lösung des Wahrnehmungs- und Vermittlungsdefizit der EU geleistet werden könnte.

Mit Kapitel fünf beginnt die konkrete empirische Analyse der Informations- und Kommunikationspolitik der EU-Institutionen. Zunächst erfolgt ein Überblick über die geschichtlichen Entwicklungsschritte der europäischen Öffentlichkeitsarbeit, um hiervon ausgehend die rechtlichen Rahmenbedingungen des Politikfeldes darzulegen. Es können bestimmte Gesetze ausgemacht werden, die die Kommunikationspolitik der EU einbetten und für deren Verständnis essentiell sind. Danach werden die wichtigsten Akteure vorgestellt, die für die europäische Informations- und Kommunikationspolitik relevant sind. Im Zentrum stehen hierbei die Rollen und Funktionen von Kommission, Parlament und Rat insbesondere hinsichtlich der europäischen Öffentlichkeitsarbeit.

In Kapitel sechs werden die Strategien und Instrumente vorgestellt, die die EU bereits initiiert hat, um auf die Kommunikationsproblematik zu antworten. Basierend auf den rechtlichen und institutionellen Fundamenten werden die Schlüsseldokumente vorgestellt, die von der EU-Kommission im Hinblick auf eine Reform der Kommunikationsstrategie ausgearbeitet wurden. Es erfolgt eine Darlegung der Kernelemente und Gliederung der

einzelnen Maßnahmen, die den Strategiepapieren zu entnehmen sind. Anschließend werden die Kommunikationsaktivitäten der EU in den Bereichen Internet und audiovisuelle Medien beleuchtet. Darüber hinaus wird beschrieben, welche Möglichkeiten für die Bürger vorgesehen sind, um in direkten Kontakt mit den Institutionen der EU zu treten.

Im siebten Kapitel werden die Befunde der Analyse vorgestellt. Es erfolgt eine Darlegung der zentralen Ergebnisse sowie eine Diskussion der kommunikativen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Realisierung und Effektivität. Basierend auf der Beantwortung der Forschungsfragen sollen in einer abschließenden Zusammenfassung im Kapitel acht die wichtigsten Erkenntnisse resümiert werden. Zudem soll ein Ausblick auf das Potential und die Grenzen von europäischer Öffentlichkeitsarbeit gegeben werden, um abschließend Ideen für weitere Forschungskonzepte zu entwickeln.

Schließlich muss an dieser Stelle noch darauf hingewiesen werden, dass in der vorliegenden Arbeit aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf eine gendergerechte Schreibweise verzichtet wird. Bei der Bezeichnung von Personengruppen wird jeweils die weibliche Form miteinbezogen. Wenn nur die männliche Form verwendet wird, dient dies ausschließlich der besseren Lesbarkeit. Herkömmliche Bezeichnungen für Berufe und Personengruppen werden beibehalten und sind ausnahmslos geschlechtsneutral zu verstehen. Selbstverständlich richtet sich die gewählte Form an beide Geschlechter.

### **1.3. Forschungsstand und Relevanz des Themas**

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen drei Themen: (1) Europäische Union und ihre Problemlagen, (2) Europäische Öffentlichkeit im Kontext zunehmender sozialer und politischer Spannungen und (3) Medien und ihre Funktionen. Alle Themenbereiche beschäftigen sich im Kern mit den Prozessen der öffentlichen Kommunikation. Darüber steht die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der EU-Informations- und -Kommunikationspolitik und der Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit.

Die Kommunikationswissenschaft leistet durch ihre unterschiedlichen Möglichkeiten an empirischen Arbeitsweisen einen Beitrag zur Erforschung der Wirkung von Massenmedien. Ein Schlüsselaspekt der vorliegenden Arbeit ist die soziale und gesellschaftliche Verantwortung der Massenmedien. Diese übernehmen wichtige Funktionen in demokratischen Systemen. Zu ihren Hauptaufgaben zählt die Herstellung von Öffentlichkeit. Durch die Bereitstellung, Aufbereitung und Kommentierung von Informationen und

Ereignissen verfügen die Medien über eine wichtige Kontroll- und Kritikfunktion für Politik und Gesellschaft. Gleichzeitig bieten sie aber auch Entscheidungsträgern die Möglichkeit, ihre Positionen öffentlich zu machen. Durch ihre Berichterstattung sind die Medien somit zentral an der politischen Meinungsbildung der Gesellschaft beteiligt.

Die Rolle der Medien wird jedoch in Öffentlichkeit und Wissenschaft Debatte auch fortwährend kritisch diskutiert. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Medienanstalten stehen infolge des vermeintlichen oder tatsächlichen Einflusses von politischen oder öffentlichen Funktionsträgern auf das Programm häufig in der Schusslinie einer kritischen Öffentlichkeit Kritik. Über die spezifischen Bedingungen öffentlich-rechtlicher Medien hinaus verstärkt sich aktuell die Debatte um die Verantwortung der Medien vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirtschaftskrise in vielen europäischen Staaten, zunehmender sozialer und politischer Konflikte sowie einer weiter wachsenden Skepsis gegenüber der Europäischen Union. Damit müssen sich nicht nur Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, sondern insbesondere auch die Medien als soziale Institutionen auseinandersetzen.

Neben dem erwähnten Informations- und Wissensdefizit der Unionsbürger im Verhältnis zur EU und zur EU-Politik stellt die Asymmetrie Europas ein grundlegendes Problem dar. Mit Asymmetrie ist gemeint, dass sich massive wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten der EU zeigen. Angesichts der wachsenden Bedeutung der EU für alle Bürger scheint es dringend notwendig, Maßnahmen zu entwickeln, die ein weiteres Auseinanderklaffen Europas verhindern. Dabei wird man sich in erster Linie mit der Frage beschäftigen müssen, inwiefern nicht ein gemeinsamer Werte- und Normenkatalog für die Mitgliedsstaaten etabliert werden muss, um eine kollektive Identität überhaupt zu ermöglichen. Zudem gilt es wieder zu überprüfen, auf welchen Sektoren Regelungen auf EU-Ebene unbedingt erforderlich sind, um die politische, soziale und wirtschaftliche Einheit der Gemeinschaft zu erhalten bzw. herzustellen, und welche Bereiche in der Verantwortung und Autonomie der Nationalstaaten bleiben sollten.

Der Vertrag von Maastricht, mit dem die Europäische Union im Jahre 1992 begründet wurde, legt hierzu fest, dass die Gemeinschaft auf allgemeinen Grundsätzen fußt. Allerdings lässt der Vertrag den Mitgliedstaaten großen Spielraum bei der exakten Umsetzung. Daher ist es nicht überraschend, dass die Verwirklichung der Leitsätze (Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten) nicht einheitlich erfolgt. Vielmehr entscheiden die Nationalstaaten selbst in welcher Hierarchie diese Werte zueinander stehen beziehungsweise welchen Grundfreiheiten Priorität eingeräumt wird. Gerade hinsichtlich Freiheit und Gleichheit ist dies von Bedeutung, weil gesetzliche Gleichheit

in vielen Bereichen eine Einschränkung der Freiheit bedeuten kann. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die EU diesbezüglich klarere Vorgaben und geteilte Werte braucht, um als Union stabil und handlungsfähig zu sein. In diesem Fall, wäre eine aktive Aufklärungsarbeit aufseiten der Union und der Medien erforderlich, um den Bürgern die Relevanz von EU-Entscheidungen deutlich zu machen. Es handelt sich somit um eine gesamtgesellschaftliche Problematik, die alle Bürger der Europäischen Union betrifft und deshalb sowohl aus kommunikationswissenschaftlicher als auch gesellschaftlicher Perspektive relevant ist.

Die Forschung zum Thema europäische Öffentlichkeit hat in den vergangenen Jahren insgesamt stark zugenommen. Die Debatte um ein Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union wird zudem seit der Politisierung der Europäischen Union durch die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht immer offener geführt (vgl. Gerhards 2002, 1).

Die Europäische Union hat sich seit ihrer Gründung strukturell und institutionell verändert. Kompetenzen wurden umverteilt, Verträge wurden reformiert und neue Strategien und Maßnahmen ergriffen. Daher gewinnt die Thematik auch wissenschaftlich an Aufmerksamkeit, so dass bereits eine Vielzahl von Materialien und Literatur vorhanden ist. Insbesondere zu dem Konzept der „europäischen Öffentlichkeit“ gibt es eine rege Debatte, die sich jedoch in erster Linie auf Medieninhaltenanalysen stützt. Hier steht mehrheitlich die Frage im Vordergrund, wie die Medien über Europa und die EU berichten. Die Rolle der staatlichen Akteure wird in der wissenschaftlichen Debatte weitgehend vernachlässigt.

Publikationen, die sich mit dem Modell der Europäischen Öffentlichkeit auseinandersetzen und wichtige Impulse für die vorliegende Untersuchung gaben, sind unter anderem die Arbeiten von Gerhards (1993, 2000, 2001, 2002), Kielmansegg (1996) und Machill et al. (2006). Alle Untersuchungen diagnostizieren, dass es auf der einen Seite zu einer wachsenden Bedeutung der EU gekommen ist, die europäische Öffentlichkeit auf der anderen Seite jedoch weiterhin unterentwickelt und defizitär bleibt (vgl. Brüggemann 2008, 18).

Die Rolle der institutionellen Akteure als Kommunikatoren wird weniger stark in Augenschein genommen, so dass auch die Informations- und Kommunikationspolitik der EU nur einen untergeordneten Stellenwert in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung einnimmt. Insbesondere seit Beginn des neuen Jahrtausends gibt es kaum noch einschlägige wissenschaftliche Literatur über die Informationsaktivitäten der EU. Brüggemann (2008) versucht mit seiner Publikation diese „Forschungslücke“ in der politischen Kommunikationsforschung zu schließen, indem er die Informationspolitik der Europäischen Kommission erstmalig systematisch untersucht. Brüggemann kommt in seiner Untersuchung zu dem Fazit, dass die Kommission mit ihrer PR-Arbeit zwar den Versuch unternimmt, einen

Dialog zu den Bürgern herzustellen, sie dies in der Realität jedoch nicht erreicht (vgl. ebd., 287). Hierin liegt eine große Gefahr. Wenn die Kommission ankündigt, neue Dialogformate zu initiieren, diese aber de facto nicht zu mehr Partizipation und zu einem politischen Dialog mit dem Bürger führen, könnte eine demokratische Illusion entstehen. Eine Demokratisierung der Informationspolitik in Form eines offenen Dialogs zwischen EU und Bürgern hält Brüggemann nur für bedingt möglich (vgl. ebd.).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich Medien, Wissenschaft und auch Politik weitgehend über die Problematik der defizitären Öffentlichkeit auf EU-Ebene bewusst sind. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit, welche Initiativen die EU ergriffen hat, um auf diese Missstände zu reagieren, und inwiefern diese Aktivitäten eine positive Wirkung zeigen und dazu beitragen, die Entfremdung zwischen EU und Bürger zu reduzieren..

## 1.4. Eingrenzung der Grundbegriffe

Bevor das konkrete Forschungsvorhaben dargelegt wird, gilt es zunächst die zentralen Begriffe dieser Arbeit zu klären: europäische Öffentlichkeit, Informations- und Kommunikationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit. Hierbei geht es vorerst nur um eine Definition und Einordnung der Grundbegriffe, eine genaue Auseinandersetzung mit den verschiedenen Konzepten, Modellen und Ansätzen erfolgt im weiteren Verlauf der Arbeit.

**Europäische Öffentlichkeit** steht in engem Zusammenhang mit der Legitimierung der EU. Grundsätzliche Anforderungen sind die Herstellung von Transparenz bei politischen Prozessen und die Möglichkeit für die Unionsbürger, durch eine öffentliche Kommunikation am politischen Geschehen teilhaben zu können (vgl. Pfetsch & Heft 2009). Nach Brüggemann ist europäische Öffentlichkeit, als ideale Vermittlungsinstanz zwischen Politik und Bürgern, zunächst eine „politische Utopie“ (Brüggemann 2008, 16). Damit bezieht er sich auf die Vorstellung, dass den Bürgern die EU durch pan-europäische Massenmedien oder durch eine abgeschlossene Expertendiskussion auf Brüssel-Ebene näher gebracht werden könne (vgl. ebd.). Nach Brüggemann muss europäische Öffentlichkeit vielmehr durch eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten entstehen. Nationalstaatliche Medien sollten verstärkt Aspekte der EU-Politik thematisieren und hiermit einen Beitrag zu einer gemeinsamen europäischen Debatte leisten (vgl. ebd.). Damit greift er auf den theoretischen Ansatz von Gerhards zurück, wonach eine Öffnung der nationalen Öffentlichkeiten hinsichtlich der transnationalen gesellschaftlichen Strukturen der EU als Voraussetzung für die Entstehung einer europäischen

Öffentlichkeit gilt (vgl. Gerhards 1993, 102). Im Kern geht es darum, Europa und die EU in der Berichterstattung der Massenmedien sichtbar zu machen und somit einen Kommunikationsraum zu kreieren, „in dem europäische Akteure Resonanz für ihre Politik erwarten und die Meinungen der Bevölkerung erfahren können“ (Pfetsch & Heft 2009). Für die europäische Demokratie spielt die Diskussion um die Ausgestaltung einer Europäischen Öffentlichkeit somit eine wichtige Rolle.

Neben dem Begriff „europäische Öffentlichkeit“ gilt es die beiden Begriffe **Informationspolitik** und **Kommunikationspolitik** zu klären und voneinander abzugrenzen. Bei der Beschäftigung mit dem Thema EU-Kommunikation tauchen beide Ausdrücke immer wieder auf und werden auch in offiziellen Dokumenten von EU-Organen regelmäßig verwendet. Dennoch kann für keinen der beiden Politikbegriffe eine klare Definition gefunden werden (vgl. Brüggemann 2008, 16). **Information** als solche kann entweder das Resultat eines Kommunikationsprozesses sein oder aber der Prozess selbst, bei dem es darum geht den Rezipienten aufzuklären und damit Unsicherheiten abzubauen (vgl. Beck 2006, 98). **Kommunikation**, in Abgrenzung zur Information, bezeichnet den wechselseitigen Austausch von Informationen oder Sinndeutungen zwischen verschiedenen Akteuren. Kommunikation kann direkt zwischen Individuen oder aber indirekt via Massenmedien erfolgen (vgl. Schultze 2005, 448f.). Im Grundsatz beziehen sich sowohl die Informations- als auch die Kommunikationspolitik auf die Einflussnahme politischer Akteure auf den jeweiligen politischen Bereich. Mithilfe einer spezifischen Strategie wird versucht, zuvor festgelegte Ziele und Forderungen umzusetzen, um langfristig eine gewünschte Wirkung zu erzielen (vgl. Schubert & Klein 2007, 230).

Die beiden Politikformen unterscheiden sich somit in Bezug auf die jeweiligen Schwerpunkte: Die Informationspolitik umfasst sämtliche Arten der strategisch-politischen Einflussnahme im Kontext von Informationen. Sie kann sich in Form von Erzeugung, Sammlung, Verwaltung oder Verbreitung von Informationen äußern. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass es ein prinzipielles Anliegen der politischen Akteure ist, über die Informationsbedürfnisse der Rezipienten Bescheid zu wissen, um diese möglichst effektiv erfüllen zu können. Brüggemann versteht Informationspolitik als „Satz von politischen Entscheidungen, die die Ziele, Regeln und Aktivitäten einer öffentlichen Institution zum Zwecke der Kommunikation mit dem Bürger bestimmen“ (Brüggemann 2008, 77). Demnach trifft dieser Bereich der Politik also Entscheidungen über die Zielsetzungen und die einzusetzenden Mittel von staatlichen Informationsaktivitäten.

Die Kommunikationspolitik wird häufig synonym mit dem Begriff der Medienpolitik verwendet. Jedoch gilt es zu differenzieren: Kommunikationspolitik bezieht sich auf das gesamte Kommunikationssystem, also sowohl auf die Individualkommunikation als auch auf die Massenkommunikation. Medienpolitik hingegen beschränkt sich auf massenmedial verbreitete Inhalte (vgl. Schatz 2000, 377). Somit kann Kommunikationspolitik als Oberbegriff verstanden werden, dem die Felder Medienpolitik und Informationspolitik unterzuordnen sind (vgl. Brüggemann 2008, 77).

Im Hinblick auf das zu untersuchende Politikfeld liegt das Hauptaugenmerk der Untersuchung auf dem Bereich, der sich mit der gezielten Beeinflussung und Gestaltung des Informations- und Kommunikationsbereichs mittels strategischer Pläne befasst. Dabei geht es den politischen Akteuren um die Umsetzung von konkreten Zielen und Forderungen (vgl. Schubert & Klein 2007, 230).

Zur Abgrenzung von Informationspolitik und Kommunikationspolitik kann grundlegend festgestellt werden, dass Kommunikation erst möglich ist, wenn die Individuen durch realisierte Informationsaktivitäten auch tatsächlich erreicht werden. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass Informationen bei allen Akteuren ankommen, zeigen sich in der wissenschaftlichen Debatte unterschiedliche Perspektiven und Zugänge im Hinblick auf die Kommunikationspolitik. Wissenschaftler wie Brüggemann, Kurpas und Meyer lehnen den Ausdruck Kommunikationspolitik ganz ab und ziehen stattdessen die Bezeichnung Informationspolitik vor. Sie vertreten die Ansicht, dass nicht davon ausgegangen werden darf, dass die Bürger durch Informationen tatsächlich erreicht werden (vgl. Kurpas, Brüggemann & Meyer 2006, 2). Die Europäische Kommission verwendet seit der Veröffentlichung des Weißbuches im Jahr 2006, nahezu ausnahmslos den Begriff der Kommunikationspolitik, der eine klare Rückkoppelung zu den Bürgern impliziert. Seit der Ära von Margot Wallström, die zwischen 2004 und 2010 der Generaldirektion Kommunikation vorstand, hat sich dieser Ausdruck in den Dokumenten der EU durchgesetzt, während unter der Präsidentschaft von Prodi noch von einer „Strategie für Information und Politik“ oder der „Informations- und Kommunikationspolitik“ gesprochen wurde (vgl. ebd.).

Neben Informations- und Kommunikationspolitik spielt auch der Begriff der **Öffentlichkeitsarbeit** eine wichtige Rolle für die vorliegende Arbeit. Angelehnt an den amerikanischen Begriff „Public Relations (PR)“ definiert die Deutsche Public Relations Gesellschaft (DPRG) den Begriff als „Management von Kommunikation“ (Meiert 2007). Die Strategien, die in der Öffentlichkeitsarbeit entwickelt werden, resultieren aus den Regeln und Vorgaben, die innerhalb der Informationspolitik definiert wurden. Ebenso werden hier

Transparenzregeln etwa über die Zugänglichkeit von Dokumenten und Informationen festgelegt, die für die PR essentiell sind.

## 2. FORSCHUNGSFRAGEN, METHODIK UND THEORIEN

### 2.1. Forschungsleitende Fragen

Im Folgenden finden sich die forschungsleitenden Fragen, die sich aus dem dargelegten Erkenntnisinteresse und den Auseinandersetzungen mit dem aktuellen Forschungsstand ergeben. Es handelt sich hierbei um Leitfragen, die es im Rahmen dieser Arbeit näher zu untersuchen gilt.

- FF. 1: *Inwiefern lassen sich innerhalb der Europäischen Union institutionelle und strukturelle Defizite feststellen? Vor welchen Herausforderungen und Problemen steht die EU?*
- FF. 2: *Wie gestaltet sich die Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union und welche Entwicklungen sind in diesem Bereich feststellbar?*
- FF. 3: *Inwiefern existiert innerhalb von Europa eine europäische Öffentlichkeit beziehungsweise eine EU-Öffentlichkeit?*
- FF. 4: *Welche Verantwortung tragen die europäischen Medien in Zeiten zunehmender sozialer und politischer Spannungen?*
- FF. 5: *Inwiefern ist eine Europäisierung des Mediensystems denkbar beziehungsweise welche alternativen Lösungen sind möglich?*

### 2.2. Methodik

Innerhalb der Sozialwissenschaften wird grundsätzlich zwischen quantitativen und qualitativen Methoden unterschieden. Durch Anwendung des geeigneten Forschungsansatzes gilt es eine spezifische Realität systematisch und allgemein nachvollziehbar zu erheben (vgl. Westle 2009, 40). Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, da dieser eine Anbindung an den konkreten Gegenstand der Analyse möglich macht (vgl. Mayring 2003, 44).

Die quantitative Forschung zielt darauf ab, durch ein standardisiertes Vorgehen, Daten zu reduzieren und Informationen über bestimmte Phänomene zu gewinnen. Phänomene und Verhalten werden numerisch gemessen und statistisch ausgewertet (vgl. ebd.). Die offene Herangehensweise von qualitativen Verfahren hingegen lässt eine Annäherung an das Politikfeld der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union zu und ermöglicht, deren Struktur und Logik in seiner gesamten Komplexität zu erfassen. Durch die induktive, explorierende und beschreibende Vorgehensweise können neue Erkenntnisse generiert und systematisch spezifische Einstellungen, Handlungsweisen, Aktivitäten und Verfahren verstanden werden (vgl. Westle 2009, 40).

Wie im nachfolgenden Abschnitt gezeigt wird, erfolgt die qualitative Untersuchung für die vorliegende Arbeit mittels der Politikfeldanalyse und einer damit verbundenen Text- und Dokumentenanalyse. Den Erklärungsrahmen liefern allgemeine Theorien und Ansätze, die im weiteren Verlauf dieser Arbeit vorgestellt werden.

### **2.2.1. Die Politikfeldanalyse**

Die Politikfeldanalyse oder im Amerikanischen Policy-Analyse bzw. Policy studies geht zurück auf einen Ansatz von Thomas R. Dye und basiert auf folgender grundsätzlicher Definition:

*„Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes.“ (Dye 1976)*

Im deutschsprachigen Raum werden die Termini Policy-Analyse, Politikfeldanalyse und Policy-Forschung synonym verwendet. Während sich die frühe Politikwissenschaft verstärkt mit der formalen, institutionellen Dimension, der sogenannten Polity, und den politischen Konflikt- und Konsensprozessen, Politics, befasste, setzt sich die Politikfeldanalyse in ihrem grundsätzlichen Verständnis mit der inhaltlichen Dimension von Politik auseinander, die als Policy bezeichnet wird (vgl. Blum & Schubert 2009, 14):

*„Die Politikfeldanalyse (...) befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns. Sie nimmt daher eine praxisorientierte, positive Stellung innerhalb der Politikwissenschaft ein.“ (Schubert 1991, 11)*

Die Politikinhalte stehen somit im Mittelpunkt der Untersuchung. Auf die englischsprachige Unterscheidung zwischen Polity, Politics und Policy wird im Abschnitt zum Konzept der Öffentlichkeit noch im Einzelnen eingegangen (vgl. Kapitel 4.1.).

Ein wichtiges Merkmal des Policy-Ansatzes ist es, dass mit dieser Analyseform kein definitives methodisches Vorgehen verbunden ist (vgl. Blum & Schubert 2009, 41). Vielmehr wird ein interdisziplinäres Verfahren mit Fokus auf einer gemeinsamen Problemstellung angestrebt (vgl. Windhoff-Héritier 1987, 10).

Nach Schmidt hat sich die Politikfeldanalyse in drei Phasen etabliert. 1960 stand die Frage im Zentrum, ob die Entwicklung von Politik von politischen Prozessen, Strukturen und Faktoren beeinflusst wird oder eher von sozio-ökonomischen Faktoren. In Phase zwei wurde diese Fragestellung weitestgehend verworfen und das Hauptaugenmerk auf vergleichende Analysen gelegt. Die seither anhaltende dritte Phase, die Etablierung der Politikfeldanalyse, ist dadurch gekennzeichnet, dass sie die drei Politikdimensionen nicht getrennt voneinander betrachtet, sondern als Ebenen, die miteinander in Wechselwirkungen stehen (vgl. Blum & Schubert 2009, 27f.). Basierend auf der Annahme, dass sich Form, Inhalt und Prozess von Politik gegenseitig beeinflussen lautet die Schlüsselfrage der Politikfeldanalyse (ebd., 28): *Wie und in welchem Ausmaß bestimmen polity und politics die policy?*

Insbesondere in den so genannten „Bindestrich-Politiken“<sup>1</sup> (Schubert 1991, 32) hat sich die Policy-Analyse zu einem festen Bestandteil etabliert. Es wird davon ausgegangen, dass politische Maßnahmen ihre Wirkung in der Regel nicht nur in einem Feld entfalten, sondern häufig für verschiedene Bereiche von Bedeutung sind. So können beispielsweise Maßnahmen, die im Bereich der Verbraucherpolitik getroffen wurden, Auswirkungen auf die Medienpolitik haben und umgekehrt (vgl. ebd.).

Im Rahmen der Analyse muss zunächst zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen differenziert werden. Wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt, stehen im Zentrum der Policy-Analyse immer die Politikinhalte, die Policy. Diese bilden die abhängige Variable (vgl. Schubert & Blum 2011, 33). Die abhängige Variable bezeichnet dabei die Wirkung, also die bewirkte Veränderung, die erklärt werden soll. Den Erklärungsrahmen liefern Politics und Polity. Sie bilden die unabhängige Variable, die Ursache (vgl. ebd.). Jedoch kann nicht immer ein kausaler Zusammenhang zwischen den beobachtenden Variablen unterstellt werden. Ferner muss die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass weitere Faktoren das Zusammenwirken beeinflussen können.

Politische Inhalte sind abhängig von verschiedenen Faktoren. Sie resultieren zum einen aus der Art und Weise wie Willensbildung, Entscheidungsfindung und Implementierung verlaufen und zum anderen aus dem existierenden strukturellen und institutionellen Gefüge (vgl. ebd.).

---

<sup>1</sup> Zu den „Bindestrich-Politiken“ zählen beispielsweise Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Wirtschafts-, Umwelt-, Technologie- und Verbraucher-Politik.

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte könnte im Rahmen des vorliegenden Erkenntnisinteresses ein mögliches Konstrukt wie folgt lauten: *Die mangelhafte europäische Öffentlichkeit (Wirkung) lässt sich durch die unzureichende mediale Berichterstattung (Ursache) erklären.*

Neben diesen Faktoren spielt für die Politikfeldanalyse auch der zeitliche Kontext eine wichtige Rolle. Das strukturelle Rahmengefüge ist zwar weitgehend stabil, die politischen Prozesse unterliegen jedoch einem temporären und gesellschaftlichen Einfluss und verändern sich dementsprechend (vgl. ebd., 34). Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass sich politische Prozesse (*politics*) in dem vorhandenen strukturellen und institutionellen Rahmen (*polity*) vollziehen sich und konkrete politische Inhalte (*policy*) und gegebenenfalls politische Ergebnisse hervorbringen (vgl. ebd., 15). Die Politikfeldanalyse muss somit alle drei Dimensionen von Politik berücksichtigen, um das konkrete Handeln von politischen Akteuren untersuchen zu können. Auf Basis dessen orientiert sich die Politikfeldanalyse an drei Schlüsselfragen (vgl. ebd.):

1. Was tun politische Akteure?
2. Warum tun sie es?
3. Was bewirken sie letztlich mit ihrem Handeln?

Die erste Frage zielt auf die Outputs von Politik, also die Ergebnisse von politischen Entscheidungen. Mit der zweiten Frage werden die Motive beziehungsweise Gründe eruiert, die zu einer bestimmten Politik führen. Die dritte Frage bezieht sich schließlich auf die Wirkungen, also die sogenannten „Outcomes“ einer politischen Entscheidung (vgl. ebd.).

Mit der Einführung dieser drei Fragen, wurde der Ausdruck „governments“ aus der ursprünglichen Definition („Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“) durch den Begriff der politischen Akteure ersetzt. Politische Akteure können in diesem Sinne sowohl Individuen (Politiker, Journalisten, Wissenschaftler etc.) als auch Organisationen (Regierungen, Verbände, Ministerien) sein (vgl. ebd.). Damit wurde die Definition interpretativ erweitert.

Adaptiert auf das vorliegende Erkenntnisinteresse bezieht sich die erste analyseleitende Frage auf das Forschungsthema, die Europäische Informations- und Kommunikationspolitik. Diese gilt es im Lichte der Strategiepapiere und Vertragswerke, die der EU zugrunde liegen, zu beleuchten. Bei der ersten analyseleitenden Frage (Was tun politische Akteure?), handelt es sich somit um eine Primärdiagnose des Problems. Darüber hinaus geht es um eine Darlegung der bereits existierenden Lösungsstrategien.

Frage zwei (Warum tun sie es?) setzt die Einschätzung der Europäischen Union selbst ins Zentrum. Hierbei geht es explizit um eine Diagnose der Kerninstitutionen der EU über etwaig existierende Defizite im Bereich der Europäischen Medienpolitik. Es soll untersucht werden, in welchen Bereichen nach Auffassung der EU-Institutionen überhaupt Handlungsbedarf besteht und wo die Gründe für die Missstände liegen. Im Mittelpunkt steht bei diesem Schritt eine Auseinandersetzung mit der Position der Europäischen Kommission. Für die Analyse gilt es, Struktur, Verlauf und Prozesse der Informations- und Kommunikationspolitik einerseits auf EU-Ebene und andererseits auf nationaler Ebene zu betrachten. Hierzu erfolgt eine vergleichende Untersuchung der EU-Verträge mit den theoretischen Konzepten. Auch soll die Frage geklärt werden, welche Intentionen und Ziele hinter den vorhandenen Maßnahmen und Richtlinien stecken.

Die dritte Frage der Analyse (Was bewirken sie letztlich mit ihrem Handeln?) bezieht sich auf das politische Handeln der EU und deren Wirkung. Es geht um die tatsächliche Umsetzung der bisher ergriffenen Lösungsstrategien und festgelegten Richtlinien. Geklärt werden soll, was mit den Rahmenbedingungen konkret erreicht wird und wie sich der Einfluss der Europäischen Union auf die Politik der Nationalstaaten gestaltet. Außerdem gilt es zu überprüfen, welchen Effekt die Maßnahmen schlussendlich auf die europäische Öffentlichkeit haben. Basierend auf den Kernfragen der Politikfeldanalyse und dem Forschungsinteresse orientiert sich diese Analyse an folgenden Leitfragen:

- (1) Worin besteht das Problem der Europäischen Informations- und Kommunikationspolitik?
- (2) Wie lautet die Diagnose der EU im Hinblick auf die Europäische Informations- und Kommunikationspolitik?
- (3) Welche Lösungsstrategien und Maßnahmen gibt es von Seiten der EU bisher und was bewirken sie?

Die aufgeführten Fragen und Themen werden in den einzelnen Kapiteln aufgegriffen und fungieren als Wegweiser durch die Untersuchung. Es soll dabei geprüft werden, inwieweit die EU selbst verantwortlich ist für etwaige Defizite im Bereich der Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit. Basierend auf einer intensiven Beschäftigung mit der Kommunikationspolitik der EU erfolgt der Versuch, Schlüsse über künftige Entwicklungen zu ziehen.

### **2.2.2. Text- und Inhaltsanalyse**

Die Textanalyse als qualitatives Forschungsinstrument kennt verschiedene Formen der Auswertung. Allgemein kann differenziert werden zwischen den textkodierenden und kategorisierenden sowie den hermeneutischen und sequenzanalytischen Verfahren (vgl. Noetzel, Krumm & Westle 2009, 105). Im Rahmen des Forschungsinteresses dieser Arbeit sollen politische Prozesse der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik untersucht werden. Ferner ist es das Ziel, deren konkrete Wirkungen zu verstehen und zu interpretieren. Hierzu bieten sich die hermeneutischen Methoden an, die in erster Linie auf Friedrich Schleiermacher zurückgehen. Mittels des sogenannten „hermeneutischen Zirkels“ (auslegen – erklären – übersetzen) erfolgt eine stufenweise Annäherung an den Forschungsgegenstand. Der Auslegungsprozess kommt dabei einer Zirkelbewegung gleich, die sich zwischen eigenem Vorwissen und Vorannahmen, ausgewählten Texten oder Gegenständen und der Reflektion dieser Analyseobjekte bewegt (vgl. ebd., 297). Durch den Vergleich wird es möglich, Einzelerkenntnisse zu einer Gesamtauslegung zusammenzufügen und Zusammenhänge aufzuzeigen. Darüber hinaus kann durch die Erweiterung des eigenen Wissens das gesamte Verstehen ausgeweitet und verbessert werden (vgl. ebd.).

Grundsätzlich erlaubt die Hermeneutik, jegliche Formen der menschlichen Äußerung zur Interpretation heranzuziehen, schriftliche Ausführungen stehen jedoch an erster Stelle (vgl. ebd., 300). Für die vorliegende Untersuchung finden wissenschaftliche Primär- und Sekundärliteratur Verwendung. Eine wichtige Quelle für die Textanalyse sind die Dokumente und Verfassungstexte der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Die Strategiepapiere der Europäischen Kommission stehen allerdings im Zentrum der Untersuchung.

### **2.2.3. Dokumentenanalyse**

Neben der Text- und Inhaltsanalyse findet die Dokumentenanalyse Eingang in diese Untersuchung. Diese Methode bietet sich an, um eine Übersicht über das thematische Spektrum der zu interpretierenden Texte zu erhalten. Insbesondere im Zusammenhang mit den EU-Dokumenten ist diese Form der Analyse unumgänglich. Der zu den inhaltsanalytischen Methoden zählende Ansatz ist vor allen Dingen bei der Aufarbeitung und Gliederung von bereits bestehendem Material nützlich (vgl. Lamnek 1995, 193). Analyseobjekte können textliche Quellen, Tabellen, Bilder oder Grafiken sowie audiovisuelle

Aufzeichnungen sein (vgl. ebd.). Das Verfahren eignet sich vor allem zur Einarbeitung in das Thema und kann als Vorbereitung für weitere Untersuchungen dienen.

Bei der Dokumentenanalyse handelt es sich nicht um ein im Voraus festgelegtes Vorgehen, vielmehr werden die vorhandenen Dokumente interpretativ und hermeneutisch gedeutet und auf bestimmte Aspekte überprüft. Im Wesentlichen lassen sich drei Schritte der Dokumentenanalyse kategorisieren: Deskription, Interpretation und Bewertung (vgl. Glaser 2010, 372). Hierauf aufbauend erfolgt der Versuch, angelehnt an das empirische Feld, neue Theorien und Hypothesen zu kreieren. Geleitet wird die Analyse durch die Grundfrage: „Wer teilt wem, was, wie, mit welcher Absicht und Wirkung mit?“ (Noetzel, Krumm & Westle 2009, 327).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen zugängliche Policy-Dokumente, Inhalte von relevanten Websites, Broschüren und Zeitungen analysiert werden. Somit ist keine eigenständige Datenerhebung notwendig. Stattdessen soll verfügbares schriftliches Material erschlossen und mit theoretischen Ableitungen verglichen werden. Da ein Großteil der EU-Dokumente keinen Einzug in die wissenschaftliche Sekundärliteratur hält, stellt die Dokumentenanalyse eine Möglichkeit dar, um bestehende Politikfelder und Strategien zu analysieren. Als Primärquellen fungieren für die vorliegende Untersuchung daher jene Dokumente, die von Seiten der EU veröffentlicht werden. Zudem werden wissenschaftliche Texte, Zeitungsartikel und einzelne Interviews von Politikern berücksichtigt.

Texte lassen sich je nach Inhalt und Form in deskriptive und präskriptive Dokumente einteilen. Deskriptive Quellen sind Dokumente, die einen Sachverhalt wiedergeben und beschreiben, wie etwa Nachrichten. Beinhaltet ein Text spezifische Normen oder Verhaltensvorgabe oder lässt auf künftige Entwicklungen schließen, wie Gesetze oder Bescheide, wird er zu den präskriptiven Dokumenten gezählt. Um den gewünschten Erkenntnisgewinn zu erzielen, ist bei der Auswahl der Analyseobjekte darauf zu achten, dass sowohl Dokumente berücksichtigt werden, die Tatsacheninformationen vermitteln, als auch solche, aus denen die Informationen eigenständig herausgefiltert werden müssen. Im Rahmen dieser Untersuchung geht die Dokumentenanalyse einher mit der Text- und Inhaltsanalyse. Mithilfe dieser beiden Verfahren gilt es die für das vorliegende Forschungsinteresse relevanten Dokumente auszuwählen, inhaltlich zu analysieren und anschließend auszuwerten. In einem weiteren Schritt werden die Texte auf ihren semantischen Wortgehalt überprüft und unter Berücksichtigung von Kontext und Entwicklungsmöglichkeiten untersucht.

## 2.3. Theoretischer Rahmen

Vor Beginn der empirischen Näherung sollen in diesem Abschnitt die theoretischen Grundlagen der Arbeit erörtert werden. Methodisch basiert die Untersuchung auf der Politikfeldanalyse. Sie ist grundsätzlich stark theorienbasiert, wobei aber die Theorien in der Regel einen engen Praxisbezug aufweisen, deren Ziel es ist, aus praktischem Wissen Prognosen für künftige Ereignisse aufzustellen (vgl. Schubert & Blum 2011, 84). Zur Analyse der politischen Inhalte, die im Zentrum der Policy-Analyse stehen, können sowohl funktionalistische als auch handlungstheoretische Ansätze herangezogen werden. Funktionalistische Ansätze fokussieren auf Strukturen, handlungstheoretische Konzepte legen das Gewicht auf die Ebene der Akteure. Da die Policy meist durch beide Faktoren beeinflusst wird, können diese auch wie im Falle der vorliegenden Untersuchung miteinander kombiniert werden (vgl. ebd.).

Da es sich bei dem vorliegenden Forschungsgegenstand um ein dynamisches, vielschichtiges Thema handelt, scheint eine möglichst offene Herangehensweise sinnvoll. Die Politikfeldanalyse wird häufig in Kombination mit der Grounded Theory angewendet. Das Verfahren wurde in den 1960er Jahren von Barney Glaser und Anselm Strauss entwickelt und dient der systematischen Auswertung von qualitativen Daten. Dadurch gewinnt die Theorie einen starken Bezug zu empirischen Erkenntnissen und ermöglicht einen freien, aufgeschlossenen Zugang zum Forschungsgegenstand (vgl. Benke, Baur & Benke 2010, 348). Das vorliegende Phänomen soll dabei durch ein möglichst unvoreingenommenes Vorgehen beschrieben und erklärt werden, um auf dieser Basis eine Theorie entwickeln zu können (vgl. Flick 2005, 476). Es handelt sich somit um einen induktiven Prozess, bei dem von Einzelfallbeobachtungen auf Verallgemeinerungen geschlossen wird, von der Empirie auf die Theorie.

Der sozialwissenschaftliche Ansatz ist dabei nicht mit einem konkreten systematischen Vorgehen verbunden. Vielmehr handelt es sich um ein Verfahren, mit dessen Hilfe Materialien angepasst an den jeweiligen Forschungsfokus analysiert werden können<sup>2</sup>. Die Offenheit dieser Analyseform bietet einerseits einen großen forschungstheoretischen Spielraum, andererseits

---

<sup>2</sup> Die Grounded Theory liefert zwar kein genaues Forschungsvorgehen, basiert jedoch auf drei grundsätzlichen Schritten: Coding, Theoretical Sampling und Kategorisieren. Im ersten Schritt erfolgt dabei eine Materialanalyse bestehend aus Primär- und Sekundärliteratur. Es erfolgt eine umfangreiche Recherche und eine genaue Sichtung und Reflektion des vorhandenen Materials. Als wichtig erachtete Textpassagen oder prägnante Begriffe bekommen Codes verliehen, um die Literatur zu strukturieren. Hieraus ergeben sich Konzepte, die in zusammenhängende Kategorien zusammengefasst werden können. Das sogenannte Theoretical Sampling bezeichnet die Erhebung von neuem Material während des fortlaufenden Analyseprozesses. Dies hat den Zweck Zwischenergebnisse zu hinterfragen und gegebenenfalls zu modifizieren (vgl. Benke, Baur & Benke 2010, 350). Ein wichtiger Aspekt der Grounded Theory ist dabei, dass die Abfolge der Analyse in keiner festen Reihenfolge erfolgen muss und sich die Arbeitsschritte überschneiden können.

ist mit dem Fehlen klarer Forschungsschritte die Schwierigkeit verbunden, tatsächlich eine Theorie von allgemeiner Gültigkeit zu entwickeln. Von Kritikern wird der Ansatz deshalb auch als „Polemik“ oder „verifikationistische Forschungsstrategie“ bezeichnet (Weber et al. 2011). Allerdings erlaubt es die Grounded Theorie auch situative und strukturelle Faktoren in die Analyse einzubeziehen und macht so ein tieferes Verständnis des vorhandenen Materials möglich (vgl. ebd.).

Nachdem die Grundbegriffe bereits im einleitenden Abschnitt dieser Arbeit eingegrenzt wurden, beginnt die theoretische Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen Medien und Politik. Journalismus und Medien werden hinsichtlich ihres institutionellen Charakters betrachtet. Außerdem erfolgt eine eingehende Beschäftigung mit dem Terminus der Demokratie, um hiervon ausgehend auf die Verbindung zum Konzept der Öffentlichkeit eingehen zu können. Es erfolgt die Vorstellung verschiedener Modelle zur Beziehung der beiden Konzepte unter besonderer Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen Funktionen und Leistungen. In einem weiteren Schritt werden relevante Integrationstheorien erörtert, um auf die Besonderheiten des EU-Systems und die Beziehung zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten eingehen zu können.

### **2.3.1. Medien und Politik**

Medien, Politik und Gesellschaft stehen in modernen demokratischen Systemen in einem komplexen Beziehungsgeflecht. Sie sind voneinander abhängig und beeinflussen sich durch ihre jeweiligen Funktionen und Möglichkeiten gegenseitig. Innerhalb der wissenschaftlichen Debatte gibt es jedoch unterschiedliche Ansichten, in welcher Form diese Beeinflussung stattfindet beziehungsweise wie sich das Abhängigkeitsverhältnis gestaltet (vgl. Jarren & Donges 2006, 25f.). Bevor in weiterer Folge die zentralen Theorien zur Beziehung von Medien und Politik vorgestellt werden, erfolgt zunächst eine Darstellung der Rolle und Funktionen der Medien.

#### **2.3.1.1. Rolle und Funktionen der Medien**

Weil Medien den Informationsfluss der Gesellschaft beeinflussen können, erfüllen sie weitreichende Leistungen und Funktionen für das gesellschaftliche System. Nach Burkart wirken journalistische Aussagen dabei im Kern auf drei gesellschaftliche Bereiche, das soziale, das politische und das ökonomische System (vgl. Burkart 2002, 383). Neben der Informationsfunktion, die in alle Bereiche einfließt, erfüllen die Massenmedien jeweils spezifische Aufgaben und Funktionen für jede dieser drei Umweltsysteme. Die *sozialen*

*Funktionen* der Medien bezeichnen den Beitrag, den diese zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Systems leisten (vgl. ebd.). Nach Burkart können vier unterschiedliche soziale Funktionen ausgemacht werden (vgl. 2002, 382):

- (1) Die *Sozialisationsfunktion*. Durch Massenkommunikation werden Werte, Normen und Leitbilder vermittelt, und es können Formen des Denkens und Handelns weitergegeben werden, die für ein gesellschaftliches Zusammenleben unerlässlich sind.
- (2) Die *Soziale Orientierungsfunktion*. Der Rezipient erhält durch Medien die Chance, sich in einem kontinuierlich unüberschaubaren Umfeld zurechtzufinden. Damit knüpft die Soziale Orientierungsfunktion eng an die Sozialisationsfunktion an.
- (3) Die *Rekreationsfunktion*. Medien bieten dem Rezipienten die Möglichkeit, sich zu erholen und verbrauchte Kräfte zu regenerieren. Dies wird auch als Unterhaltungs- und Eskapismusmöglichkeit bezeichnet, die ebenfalls eine wichtige Leistung von Medien darstellt.
- (4) Die *Integrationsfunktion*. Die Massenmedien fungieren als Vermittler zwischen den verschiedenen Interessensgruppen der Gesellschaft und ermöglichen so ein funktionierendes Gesellschaftssystem. In dieser Funktion sind sie insbesondere für gesellschaftliche Randgruppen von enormer Bedeutung.

Die Gesellschaft kann einerseits als soziales und andererseits als politisches System aufgefasst werden. Die Leistungen, die Massenmedien in demokratischen Systemen übernehmen, können nach Burkarts Gliederung unter den *politischen Funktionen* zusammengefasst werden (vgl. ebd., 390). Für das Forschungsinteresse der vorliegenden Untersuchung spielen diese eine tragende Rolle, da hiermit auch Verpflichtungen einhergehen und sich die Medien anhand dieser Leistungen messen lassen.

Zu den politischen Funktionen zählen nach Burkart folgende Aspekte (vgl. 2002, 393):

- (1) Die *Herstellung von Öffentlichkeit*. Die Bereitstellung von Informationen für den öffentlichen Diskurs stellt die Kernaufgabe des Journalismus dar. Nach Ronneberger (1974) ist die Herstellung von Öffentlichkeit damit die wichtigste Funktion der Massenmedien. Auf diese Weise wird die Grundlage zur Kommunikation zwischen Organisationen, Institutionen und Individuen hergestellt. Darüber hinaus erhält der Rezipient auf diese

Weise die Möglichkeit, am politischen Prozess teilzunehmen, was eine entscheidende Voraussetzung der politischen Bildung darstellt.

- (2) Die *Artikulationsfunktion*. Medien verfügen über das Potential, als „Sprachrohr“ zwischen Bevölkerung und Politik zu fungieren. Durch die Wiedergabe unterschiedlicher Meinungen und Perspektiven sind Medien ein wichtiger Bestandteil der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Saxer bezeichnet dies auch als „Korrelationsleistung“ (Saxer 1974, zit. nach Burkart 2002, 393). Der Journalist übernimmt hierbei die Aufgabe des Vermittlers.
- (3) Die *Politische Sozialisations- und Bildungsfunktion*. In modernen Gesellschaften lässt sich ein hoher Grad der Differenzierung beobachten. Hiermit ist die Notwendigkeit verbunden, politische Rollen von wichtigen Entscheidungsträgern transparent zu machen, um dem Bürger die Grundvoraussetzungen zur Partizipation zu geben. (vgl. ebd., 394). Daneben bezeichnet die politische Bildungsfunktion den medialen Beitrag, der geleistet wird, damit Individuen tatsächlich am politischen Prozess beteiligt sein können. Angestrebt wird die Fähigkeit der freien Meinungsbildung (vgl. ebd.).
- (4) Die *Kritik- und Kontrollfunktion*. Massenmedien bieten der Gesellschaft und ihren Mitgliedern die Möglichkeit, sich durch Berichterstattung Gehör zu verschaffen und damit Macht und Kontrolle auszuüben.

Neben den sozialen und politischen Leistungen, erfüllen die Medien auch Aufgaben für die gesellschaftliche Umwelt als ökonomisches System. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass sich Burkart dabei in erster Linie auf kapitalistische, privatwirtschaftliche Systeme bezieht. Es lassen sich drei *ökonomische Funktionen* der Massenmedien ausmachen (vgl. ebd., 397):

- (1) Die *Zirkulationsfunktion*. Durch ihren Beitrag an der Umverteilung von Ware und Geld sind sie aktiv am Wirtschaftskreislauf beteiligt. Diese Rolle erfüllen sie etwa, indem sie als Werbeträger oder Unternehmer auftreten und damit kommerzielle Anzeigen vertreiben oder Arbeitsplätze schaffen. Darüber hinaus stabilisieren die Medien das Kapitalsystem auch durch Wissensvermittlung, Sozialtherapie und Legitimationshilfe.
- (2) Die *regenerative Funktion*. Unterhaltung und Befriedigung des Informationsbedürfnisses werden aus ökonomischer Sichtweise als Rekreation bezeichnet. Dies bezeichnet die Gratifikation, die die arbeitende Bevölkerung durch die mediale Informationszufuhr erhält. Durch diese Form der Entspannung erfüllen die Medien eine bedeutende Aufgabe für die Gesellschaft.

- (3) Die *herrschaftliche Funktion*. Die bereits aufgezählten Funktionen tragen in jeweils unterschiedlichem Maße zu Legitimierung des gesellschaftlichen Systems bei. Damit übernehmen die Massenmedien eine Schlüsselrolle im Organisationsprinzip der Gesellschaft.

Wie diese Darlegungen zeigen, erfüllen die Medien vielfältige Aufgaben und Leistungen für die Gesellschaft. Im Hinblick auf die Forschungsthematik der vorliegenden Arbeit muss jedoch auch auf den eingeschränkten Handlungsspielraum der Medien verwiesen werden. Solange nicht dementsprechende Voraussetzungen geschaffen sind, können Medien nur bedingt ihren Einfluss geltend machen. Im Zusammenhang mit der Kommunikationskluft der EU bedeutet dies, dass zunächst die entsprechenden strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit die Menschen die EU-Politik nachvollziehen können und nicht länger das Gefühl überwiegt, dass ihre Stimme nicht zählt. Nur dann hat die Berichterstattung der Medien tatsächlich das Potential, die Bindung zwischen den politischen Institutionen und den Bürgern zu stärken.

### **2.3.1.2. Übermacht oder Interdependenz?**

Journalismus, Politik und Gesellschaft beeinflussen und kontrollieren sich wechselseitig und stehen damit gewissermaßen in einem symbiotischen Verhältnis. In Bezug auf die gegenseitige Einflussnahme von Medien und Politik zeigen sich in der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Ansätze, auf die nachfolgend eingegangen werden soll.

Die *These von der Übermacht der Medien (Mediokratie)* postuliert, dass politische Institutionen und Entscheidungsträger zusehends stärker von den Medien abhängig sind. Der Grund hierfür liegt vor allem in der wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung der Medien. Insbesondere das Fernsehen ist zum integralen Bestandteil des Alltags und damit auch zu einem zentralen Kommunikationsmittel geworden (vgl. Jarren & Donges 2006, 26). Durch die zunehmende Abhängigkeit haben sich die Medien mittlerweile selbst zu einem wichtigen politischen Akteur etabliert, der das politische System einerseits beobachtet, andererseits auch kontrolliert und aktiv mitgestaltet und somit über ein großes Machtpotential verfügt (vgl. ebd.).

Die *These von der Übermacht der Politik* geht hingegen davon aus, dass Medien stetig an Autonomie verlieren und abhängiger vom politischen System werden. Die Politik ist bedingt durch wachsende soziale und wirtschaftliche Divergenzen einem immer stärkeren Legitimationsdruck gegenüber den Bürgern ausgesetzt und versucht deshalb die Medien als

Steuerungsinstrument zu nutzen. Dies kann entweder in Form von direkter oder indirekter Beeinflussung, in Form des Ausbaus von Pressestellen, einer Professionalisierung der politischen Öffentlichkeitsarbeit oder durch Entwicklung von persuasiven Kommunikationsstrategien erfolgen (vgl. ebd.). Die Politik hat darüber hinaus auch die Möglichkeit, im Bereich der Polity Einfluss auf die Medien zu nehmen. Durch die Steuerung von Gesetzen und Regelungen kann sie die Pressarbeit gemäß eigener Interessenlagen beeinflussen. Insbesondere im Bereich des Mediengesetzes und der Werberegulierung verfügt das politische System damit über großen Machtspielraum (vgl. ebd.).

Innerhalb der Kommunikationswissenschaft dominiert mittlerweile die Ansicht, dass zwischen Medien und Politik eine Beziehung aus wechselseitigen Abhängigkeiten herrscht. Gemäß dem *Modell der Interdependenz* oder *Symbiose* wird davon ausgegangen, dass zwischen den beiden Systemen ein komplexer Austausch gegenseitiger Interessen vorherrschend ist. Die Journalisten haben auf der einen Seite ein Interesse daran, Informationen von Politikern zu erhalten, und diese wiederum streben nach der Publizität, die sie nur durch Kooperation mit den Vertretern der Medien erhalten. Politische Akteure brauchen die Medien in erster Linie um mit den Bürgern in Kontakt zu treten und ihre politischen Ansichten und Interessen öffentlich zu verbreiten. Somit basiert diese Beziehung auf einer Art „Tauschgeschäft“ bei der „Information gegen Publizität – und umgekehrt – eingetauscht wird“ (Sarcinelli 1994, 39). Beide Seiten versuchen, gemäß den eigenen Interessen das jeweils andere System zu instrumentalisieren und den größtmöglichen Nutzen aus dieser Beziehung zu schlagen. In Folge entsteht ein relativ stabiles System der gegenseitigen Abhängigkeit (vgl. ebd., 27).

Neben positiven Effekten wie der Machtkontrolle, gegenseitiger Überwachung und der Beständigkeit des Systems hat die Dependenz von Medien und Politik auch zur Folge, dass Politiker verstärkt versuchen, sich öffentlich zu inszenieren und sich medienwirksam zu präsentieren. Die Ausrichtung des politischen Handelns an den Gesetzmäßigkeiten des Mediensystems und umgekehrt wird als „Mediatisierung“ bezeichnet (vgl. Sarcinelli 1998, 678).

Durch die Möglichkeit öffentlich Kritik zu äußern, verfügen die Medien über ein großes Machtpotential. Es zeigt sich, dass die politische Öffentlichkeit in modernen Demokratien strukturell und inhaltlich von den Massenmedien geprägt ist, weshalb in diesem Zusammenhang auch von den Medien als „vierte Gewalt im Staat“ die Rede ist (vgl. Jarren & Donges 2006, 26). Demzufolge fungieren die Medienvertreter als Kontrollinstanz losgelöst von der Politik. Im Sinne des Gewaltenteilungsparadigma bilden die Medien neben Legislative, Exekutive und Judikative die vierte Säule der Gewalt im Staat. Zur Ausübung dieser Kontrollfunktion müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Erstens müssen die Medien

wirtschaftlich unabhängig sein, und zweitens ist ein kritisch distanzierendes Verhältnis zwischen den Akteuren notwendig, um die Autonomie auf beiden Seiten sicherzustellen (vgl. ebd.).

In der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte zeigen sich immer wieder Zweifel bezüglich dieser Unabhängigkeit. Nach Schulz können die Medien heute nicht als wirtschaftlich, politisch und finanziell autonome Instanz begriffen werden, da sie öffentliche Gelder beziehen und darüber hinaus auf die Informationszufuhr der Politik und damit auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen sind (vgl. Schulz 2003, 1). Aufgrund dieser komplexen und intransparenten Verflechtungen hält das Ideal von den Medien als unabhängige Instanz der Realität nicht stand (vgl. ebd.). Da die Medien mittlerweile selbst ein Teil des politischen Systems darstellen, sind die Grenzen der gegenseitigen Steuerung und Manipulation nicht mehr klar ersichtlich (vgl. Karmasin 2006, 110f.). Einige Wissenschaftler ziehen deshalb den Begriff der „vierten Macht“ dem der „vierten Gewalt“ vor. Damit wird die öffentliche Aufgabe betont, die Journalismus und Massenmedien ohne tatsächlich rechtlich festgeschriebenen Auftrag für die Gesellschaft erfüllen.

### **2.3.1.3. Journalismus und Medien als Institutionen und Organisationen**

Sowohl bei Journalismus als auch bei den Medien handelt es sich nach dem institutionalistischen Ansatz von Kiefer um Systeme, die jeweils auf spezifischen Funktionen, Leistungen, Zielsetzungen und Organisationsstrukturen basieren. Medien und Journalismus können als jeweils eigenständige Organisationen, die miteinander in Kooperation stehen, betrachtet werden (Kiefer 2010, 210). Kiefer beschreibt Medien als „gesellschaftliche Institutionen, also soziale Beziehungsregeln zur Erfüllung bestimmter gesellschaftlicher, öffentlicher, aber auch privater Zwecke“ (ebd., 16). Medien können also Technik, Institutionen und Angebot sein.

Stellt man Journalismus und Medien gegenüber, kann nach Auffassung von Kiefer der Journalismus als fundamentalere Institution begriffen werden (vgl. Kiefer 2010, 210). Medien sind somit an den Journalismus gekoppelt und erreichen erst durch diese Bindung ihren Status als Institution (institutionstheoretische Perspektive). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Institutionen wie der Journalismus aufgrund von gesellschaftlichen oder sozialen Problemlagen entstehen (ebd.). Sie werden geschaffen, um Spannungen entgegenzuwirken und das menschliche Zusammenleben (wieder) möglich zu machen, weshalb es im Vorfeld bestimmter Regeln und einer grundsätzlichen Übereinstimmung über gemeinsame Ziele und Werte braucht (ebd.).

Donges verwies im Jahr 2006 auf den institutionellen Charakter von Medien und setzte sich mit den Effekten auseinander, die sich für Organisationen durch Medien ergeben (vgl. Donges 2006, 568). Damit bezieht er sich auf den organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus und definiert Medien als „Institutionen im Sinne dauerhafter Regelsysteme“ (ebd.). Nach Donges ergeben sich aus der Existenz von Medien vier grundlegende Folgen für Organisationen:

1. Medien schaffen normative Erwartungen
2. Medien enthalten Mechanismen für ihre Durchsetzung
3. Medien konstituieren Akteure
4. Medien beeinflussen Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strukturen bei bestehenden Organisationen (vgl. ebd.).

Organisationen sind demnach auf die Unterstützung der Medien angewiesen und bemühen sich daher um Kooperation. Folglich orientieren sie sich an deren institutionellen Regelsystemen, um damit eine positive Berichterstattung zu erreichen (vgl. ebd., 569).

### **2.3.2. Demokratie und Öffentlichkeit**

Öffentlichkeit steht in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung oft in engem Zusammenhang mit dem Konzept der Demokratie. Sie kann sowohl als Grundvoraussetzung als auch als substanzielle Funktion demokratisch verfasster Systeme gesehen werden. In Demokratien ist Öffentlichkeit notwendige Voraussetzung, damit Bürger die Leistungen der Herrschenden kontrollieren können.

Demokratie bedeutet Öffentlichkeit, Öffentlichkeit bedeutet jedoch nicht zwangsläufig Demokratie. Dies meint nach verfassungsrechtlicher Definition, dass Öffentlichkeit zur „gesicherten Grundausstattung der Demokratien“ (Neidhart 1994, 8) gehört. Umgekehrt setzt die Existenz von Öffentlichkeit jedoch kein demokratisches System voraus. Es kann somit festgestellt werden, dass Öffentlichkeit und Demokratie nicht zwingend miteinander verbunden sind. Dennoch besteht eine grundlegende Verbindung, die nachfolgend analysiert werden soll. Zunächst folgt eine intensive Beschäftigung mit dem Begriff der Demokratie, der Begriff der Öffentlichkeit wird genauer im Abschnitt „Öffentlichkeit und europäische Öffentlichkeit“ vorgestellt (vgl. Kapitel 4).

Das Konzept der Demokratie ist eines der grundlegenden Forschungsfelder der Politikwissenschaft und für die weitere Untersuchung essentiell. Der Terminus entstammt dem Griechischen und bedeutet wörtlich übersetzt „Volksherrschaft“ oder die „Herrschaft von vielen“ (vgl. Schmidt 1995, 205). In der wissenschaftlichen Debatte lassen sich unterschiedliche Perspektiven und Zugänge zu dem Ausdruck finden, es fehlt jedoch an einer allgemeingültigen Definition. Grundsätzlich basiert das Demokratiekonzept auf der Identität von Herrschern und Beherrschten (vgl. Calliess 2003, 283) und auf der Gleichheit aller Bürger (vgl. Saage 2005, 56f.). Es handelt sich somit um eine öffentliche Form der Meinungsbildung, bei der alle Betroffenen an der Entscheidungsfindung beteiligt sind (vgl. Zürn 2003, 233). Betrachtet man die Weltgeschichte, kann jedoch festgestellt werden, dass es sich hierbei um ein Ideal handelt, das in der Realität nicht zu erreichen ist. Nach Waschkuhn kann festgehalten werden, dass Demokratie „stets etwas Normatives umschließt, das hergestellt werden soll“ (Waschkuhn 1998, 3).

Der Terminus Demokratie ist äußerst vielschichtig, weshalb innerhalb der Politikwissenschaft von unterschiedlichen Demokratiestrukturen gesprochen wird (vgl. Offe 2003, 9). Allen Ansätzen ist gemein, dass die Macht in demokratischen Systemen faktisch immer vom Volke ausgehen muss. Nach Tilly lassen sich vier Formen von Demokratie unterscheiden (vgl. 2007, 9):

- (1) Die *konstitutionelle Demokratie (constitutional)*. Festgeschrieben in Form einer Verfassung findet sich diese Art des demokratischen Systems in verschiedenen Regierungssystemen, wie beispielweise der Oligarchie, der Monarchie oder der Republik.
- (2) Die *substantielle Demokratie (substantive)*. Zentrales Merkmal dieser Demokratieform ist der Fokus auf die Beschaffenheit der Politik und das Leben der Gesellschaftsmitglieder. Wichtige Elemente sind individuelle Rechte, öffentliche Beratung, soziale Gleichheit und Sicherheit und eine insgesamt konsensorientierte Herangehensweise der Politik.
- (3) Die *prozedurale Demokratie (procedural)*. Mit Bezug zur politischen Praxis innerhalb eines Staates geht es bei diesem Demokratietypp um die Art und Weise, wie sich Politik legitimiert. Die Durchführung von Wahlen ist hierfür kennzeichnend und die Frage, inwiefern eine Mobilisierung der Zivilbevölkerung zu beobachten ist. Im Mittelpunkt stehen bei der prozeduralen Demokratie die Möglichkeiten, durch die sich ein Staat als demokratisches System qualifizieren kann.
- (4) Die *prozessorientierte Demokratie (process-oriented)*. Die vierte Art von Demokratie kann anhand von fünf konkreten Merkmalen beschrieben werden: Effektive Partizipation,

Wahlgerechtigkeit, aufgeklärtes Verständnis (Enlightened understanding), Kontrolle der Agenda und Inklusion der Erwachsenen.

Tilly knüpft mit seinen Kriterien an Dahl an, der explizite Kriterien für Demokratiequalität aufführt. Nach Dahl gibt es verschiedene Bedingungen und Rechte innerhalb einer Demokratie, die von Staat zu Staat variieren können (vgl. ebd., 9). Trotz der Vielschichtigkeit des Demokratiebegriffs in der öffentlichen Debatte nennt Dahl einige elementare Kriterien für Demokratiequalität: (1) Wirksame Partizipation, (2) gleiches Wahlrecht, (3) aufgeklärtes Verständnis der erwachsenen Bevölkerung über politische Prozesse; (4) Beteiligung von möglichst allen Erwachsenen an politischen Prozessen und (5) Kontrolle über Themen auf der politischen Agenda (vgl. Dahl 1989, zit. nach Schaller 2002, 14).

Die Politikwissenschaftler Beethem und Meir schließen sich Dahls Überlegungen an und erweitern diese um die Existenz einer starken Zivilgesellschaft (vgl. ebd.). Die Frage nach Effektivität und Qualität bildet ein Kernkriterium demokratischer Systeme. Man spricht in diesem Zusammenhang von der demokratischen Legitimität (vgl. Offe 2003, 9). Damit ein System als demokratisch legitimiert gelten kann, muss es bürgerliche Freiheiten und politische Gleichheit garantieren und über eine effektive und verantwortliche Regierung verfügen (vgl. ebd.). Eine mangelhafte Legitimierung, wie sie der Europäischen Union häufig vorgeworfen wird, hat eine Schwächung des gesamten Systems zur Folge.

Die Legitimität demokratischer Systeme ist an verschiedene Bedingungen geknüpft. Nach Schmitz und Pfahl sind Stabilität, Anerkennung von Seiten der Bevölkerung, politische Effizienz, wohlfahrtsstaatliche Leistungen, Rechtsverfahren, eine funktionierende Ökonomie und normative Inhalte und Friedenssicherung die zentralen Merkmale demokratischer Legitimität (vgl. Schmitz & Pfahl 1998, 45ff). Basierend auf diesem Verständnis funktionierender Demokratien, kann von einem Defizit des Systems gesprochen werden, wenn diese Prinzipien nicht erfüllt sind (vgl. ebd.).

Eine genauere Beschreibung der Voraussetzungen von demokratischen Systemen liefert der Sozialwissenschaftler Schmidt in seiner Diskussion über Demokratietheorien. Damit ein System als Demokratie gelten kann, muss es nach Schmidt (2000, 446f.) folgende Bedingungen erfüllen:

- (1) Das System muss ein hohes (markt-)wirtschaftliches und gesellschaftliches Entwicklungsniveau aufweisen.
- (2) Es bedarf einer offenen und vielfältigen (pluralistischen) Gesellschaft.

- (3) Es muss eine breite Streuung politischer, wirtschaftlicher und kultureller Macht nachweisen können.
- (4) Innerhalb des Systems muss zu einem bestimmten Grad eine ethnische Einheitlichkeit und/oder religiöse Homogenität existieren.
- (5) Es braucht politischen Konsens über die Wichtigkeit von individueller Selbstbestimmung und Freiheit.
- (6) Es müssen freiheitssichernde Verfassungstraditionen vorherrschen.
- (7) Es braucht politische Kontrolle, um Machtmissbrauch zu verhindern.
- (8) Innerhalb des Systems muss es eine politische Elite und eine an Demokratie interessierte Bevölkerung geben.
- (9) Das System benötigt zudem ein Demokratie förderndes internationales Umfeld (Nachbarstaaten).

Schmidts Voraussetzungen stellen Referenzwerte dar, mittels derer politische Systeme eingeordnet werden können. Es kann jedoch festgestellt werden, dass nicht alle Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Staaten als Demokratien gelten. In Indien ist die Wirtschaft beispielsweise nur schwach entwickelt, außerdem weicht die Vorstellung von individueller Selbststimmung von dem gängigen westlichen Verständnis ab. Auch Nordkorea gilt offiziell als Demokratie oder demokratische Volksherrschaft, wird jedoch diktatorisch regiert. Die Kriterien von Schmidt können somit allenfalls als Richtwerte angenommen werden. Zudem muss der Aspekt der ethnischen und religiösen Homogenität als Bedingung für demokratische Systeme hinterfragt werden.

Es bleibt festzuhalten, dass für demokratische Systeme die Willensbildung des Volkes und eine effektive Strukturierung des Staates von elementarer Bedeutung sind. In Europa haben sich Demokratien jedoch in verschiedenen historischen Zusammenhängen und unterschiedlich schnell und effektiv herausgebildet, weshalb eine Zuschreibung von einheitlichen Mustern und Kennzeichen für demokratische Systeme kaum möglich ist. Dennoch können bestimmte Aspekte wie etwa die Macht- und Kompetenzverteilung in Form der Gewaltenteilung in Legislative, Judikative und Exekutive und die Ausgestaltung der politischen Kontrolle als Richtwerte gelten, um ein demokratisches System zu beschreiben.

Es steht heute außer Frage, welche wichtige Bedeutung Öffentlichkeit für demokratische Systeme hat. In repräsentativen Demokratien, wie sie heute im Raum der Europäischen Union vorzufinden sind, nimmt das Volk nicht direkt an politischen Entscheidungsprozessen sondern mittels gewählter Volksvertreter teil. Öffentlichkeit dient in derartigen Systemen als

Grundvoraussetzung, um Transparenz zu schaffen und das Handeln der Repräsentanten kontrollieren und beurteilen zu können.

Auf Basis unterschiedlicher Vorstellungen und Arten von Demokratie können unterschiedliche Öffentlichkeitsmodelle unterschieden werden. Seit der Aufklärung hat sich eine Kategorisierung in normative und empirische Demokratietheorien etabliert. Normative Theorien haben ihre Wurzel bei Rousseau im Jahr 1762. Rousseau ging davon aus, dass sich das Handeln der Herrscher am Interesse des Gemeinwillens zu orientieren hat, um die Interessen aller beherrschten Individuen bestmöglich zu berücksichtigen (vgl. Rousseau 1762, 50; vgl. dazu auch Massing & Breit 2006, 13ff.). Normative Theoretiker setzen auf eine demokratische Wertegemeinschaft und halten im Gegensatz zu den empirischen Theoretikern an einer direkten beziehungsweise unmittelbaren Beteiligung der Bürger fest (vgl. ebd.). In den empirischen Demokratietheorien stehen hingegen Repräsentation und der gesellschaftliche Pluralismus im Mittelpunkt. Demokratische Konzepte können also unterschiedlich ausgestaltet sein und weisen der Öffentlichkeit jeweils andere Leistungen und Anforderungen zu. Ausgehend von der Frage, wie Öffentlichkeit und Demokratie miteinander in Beziehung stehen, lassen sich nach Ferree vier Modelle unterscheiden: (1) Das repräsentativ-liberale Modell der Öffentlichkeit, (2) die Partizipationstheorie von Öffentlichkeit, (3) das deliberative Modell der Öffentlichkeit und (4) das konstruktivistische Modell der Öffentlichkeit (vgl. Ferree 2002, 206ff.).

Im Kern unterscheiden sich die Ansätze durch die Art und Weise, auf die die Kommunikation zwischen Volk und den gewählten Repräsentanten stattfindet. Außerdem spielen die normativen Bedingungen eine wesentliche Rolle in Ferrees Modellen (vgl. ebd.). Im nachfolgenden Abschnitt werden drei Theorien vorgestellt, die für die vorliegende Auseinandersetzung von zentralem Interesse sind. Die Ansätze vereint die Annahme, dass in modernen demokratischen Systemen ausschließlich die Massenmedien den Bürgern den Zugang zu relevanten Informationen ermöglichen können. Auf Basis der Theorien soll der Frage, inwiefern eine europäische Öffentlichkeit möglich ist beziehungsweise bereits existiert, weiter nachgegangen werden.

### **2.3.2.1. Das repräsentativ-liberale Modell der Öffentlichkeit**

Innerhalb der Öffentlichkeitstheorien lassen sich zunächst zwei fundamentale Zugänge unterscheiden: Das liberale und das deliberele Konzept. Die beiden Modelle unterscheiden sich in Bezug auf ihre spezifischen Funktionszuschreibungen. Vertreter des liberalen Ansatzes

fokussieren die Notwendigkeit der Pluralität von Einzelinteressen. Anhänger des deliberativen Konzepts hingegen gehen davon aus, dass diese Einzelinteressen durch die Gruppe geprägt sind, weshalb kommunikative Verständigung im Zentrum des Handelns stehen muss (vgl. Steininger 2007, 183).

Die Betrachtung dieser Modelle zeigt eine enge Verbindung zu Luhmanns Systemtheorie (1979). Diese proklamiert die Selbstregulierung in weiten Bereichen der Gesellschaft. Die verfassungsrechtliche Konzeption von Öffentlichkeit basiert im Grunde auf dem liberalen Modell. So sieht beispielsweise Dahrendorf (1974) Öffentlichkeit als Grundvoraussetzung einer gerechten Gesellschaft (vgl. Engelhardt 1999, 74; vgl. dazu auch Steininger 2007, 39). Im Unterschied zum liberalen Modell von Öffentlichkeit streben Anhänger der deliberativen Öffentlichkeit zusätzlich nach kommunikativer Verständigung. Die Partizipation am öffentlichen Diskurs allein durch das periodische Stimmrecht gilt als unzureichend. (Gerhards, Neidhardt & Rucht 1998, 31; vgl. dazu auch Steininger 2007, 40).

Basierend auf der Annahme, dass Bürger im Grunde nur ein geringes Interesse am politischen Geschehen haben und zugleich nur über eingeschränkte Kenntnisse verfügen, hält das repräsentativ-liberale Öffentlichkeitsmodell die aktive Beteiligung der Bürger nicht für sinnvoll (vgl. Ferree 2002, 290). Stattdessen übernehmen gewählte Eliten die direkten politischen Entscheidungen, während das Volk sich weitgehend passiv verhält. Zwar liegt die Autorität dennoch bei den Staatsbürgern, da diese im Zuge periodischer Wahlen über ihre Vertretung entscheiden, darüber hinaus obliegt diesen jedoch primär die Rolle der Beobachter. Nur Experten, die über ein profundes Fachwissen verfügen, nehmen unmittelbar am öffentlichen Diskurs teil (vgl. ebd.).

In entgegengesetzter Richtung bietet die politische Öffentlichkeit der Elite die Möglichkeit die Bürger zu informieren und über politische Entscheidungen in Kenntnis zu setzen. In diesem Zusammenhang übernehmen die Medien eine tragende Rolle, die zur Herstellung der Publizität beitragen und Transparenz erzeugen (vgl. Gerhards 2002, 4). Zudem bieten die Medien beiden Seiten die öffentliche Plattform, die zum Informationsaustausch und zur Äußerung von Kritik notwendig ist. Der Staatsbürger erhält so die Chance, sich besser zu informieren und auf Basis dessen eine rationale Wahlentscheidung zu treffen. Die Repräsentanten auf der anderen Seite können die öffentliche Diskussion mit verfolgen und ihr politisches Handeln an der öffentlichen Meinung ausrichten (vgl. Brüggemann 2008, 46). Die Möglichkeit der Wählerschaft, die Volksvertretung durch Nichtwahl zu sanktionieren, impliziert den kontinuierlichen Wettbewerb zwischen den Herrschenden. Diese konkurrieren untereinander um die Gunst des Wählers, der durch seine Stimme über die Machtvergabe

entscheidet. Somit gibt es auch eine Kommunikation zwischen den Repräsentanten, die ebenfalls die Effektivität der Kontrolle steigern kann. Diese Form des Diskurses erfolgt in diesem auch als Elitentheorie bezeichneten Modell, noch bevor die tatsächliche Entscheidung getroffen wird. Innerhalb dieser Diskussionen geht es um einen respektvollen Meinungsaustausch zwischen den Volksvertretern, an dem die Bürger nicht aktiv teilnehmen. Der Diskurs findet somit in erster Linie innerhalb der führenden Elite, bestehend aus Experten, statt. Kleinere Interessensgruppen haben kaum Chancen ihre Meinung zu artikulieren und Einfluss auf die politischen Entscheidungen zu nehmen. Themen sind solange Gegenstand der öffentlichen Diskussion, bis die Herrschenden eine bindende Entscheidung getroffen haben und neue Aspekte diskutiert werden können (vgl. Ferree et. al. 2002, 290ff.)

Nach diesem Modell dient Öffentlichkeit somit in erster Linie dazu, Politik transparent zu machen, Informationen zu vermitteln und den Bürgern Möglichkeiten zur demokratischen Kontrolle zu geben (vgl. ebd.). Der Grad der Partizipation der Bürger ist damit zu einem großen Teil von der Qualität der Transparenz abhängig (vgl. ebd.).

### **2.3.2.2. Die Pluralismustheorie von Öffentlichkeit und Demokratie**

Ähnlich wie das repräsentativ-liberale Öffentlichkeitsmodell geht auch die Pluralismustheorie von einer führenden Elite aus, die stellvertretend für die Staatsbürger die politischen Entscheidungen trifft. Im Unterschied ist die Elite in diesem Ansatz jedoch nur die letzte Entscheidungsinstanz und nicht wie in der Elitentheorie jene Gruppe, die auch autark die Entscheidung trifft (vgl. ebd., 295f.). Vielmehr sammelt sie die verschiedenen öffentlich vertretenen Meinungen und berücksichtigt diese bei der finalen Entscheidungsfindung. Dem Bürger obliegt damit eine wichtigere Rolle, und er verfügt über größere Chancen sich aktiv am politischen Geschehen zu beteiligen. Zudem bietet ihm dies die Möglichkeit sein politisches Wissen zu erweitern und in Folge eine rationale Wahlentscheidung treffen zu können (vgl. ebd.).

Innerhalb dieses Ansatzes übernimmt der Mediator eine wichtige Rolle. Mediatoren können in Form von Parteien, sozialen Bewegungen, Interessenvertretungen oder NGOs auftreten. Sie sammeln die unterschiedlichen Meinungen und Perspektiven der Bevölkerung und vertreten diese in der Öffentlichkeit. Damit basiert das System auf einer prinzipiellen Offenheit, die Raum bietet, um Probleme und Anliegen jeglicher Art zu verhandeln. Öffentlichkeit wird dabei als grundsätzliche Bedingung funktionsfähiger demokratischer Systeme gesehen. Sie fungiert als Arena, in der die Individuen ihre Interessen artikulieren

können und die Elite durch politische Willensbildung um das Mandat der Volksvertretung wirbt (vgl. ebd.).

Obwohl den Staatsbürgern im Vergleich zum repräsentativ-liberalen Öffentlichkeitsmodell eine aktivere Rolle zugesprochen wird, sieht die Pluralismustheorie keine direktdemokratischen Instrumente vor (vgl. Baierwaltes 2000, 140ff.). Jedoch sieht das Modell, anders als die Elitetheorie, keine hierarchische Stellung vor. Vielmehr steht die Förderung des Dialogs zwischen den einzelnen Akteuren mit dem Ziel der Konsens- oder Kompromissfindung im Mittelpunkt (vgl. ebd., 156f.).

### **2.3.2.3. Die Partizipationstheorie von Öffentlichkeit**

Die Partizipationstheorie setzt ähnlich wie die Pluralismustheorie Integration und Beteiligung der Bürger in den Mittelpunkt. Öffentlichkeit trägt dazu bei, Kommunikation zu ermöglichen und die politische Entscheidungsfindung zu erleichtern. Im Unterschied zu den zuvor beschriebenen realistischen oder empirisch-normativen Ansätzen, handelt es sich bei der Partizipationstheorie um ein rein normatives Modell. Die Macht geht hierbei direkt vom Volk aus, wobei im Zentrum des Ansatzes der diskursive Austausch von Meinungen steht. Beteiligt sind in dieser Debatte Elite und Bürger genauso wie gesellschaftliche Randgruppen. Der öffentliche Diskurs wird in erster Linie durch die Medien hergestellt und ermöglicht (vgl. Gerhards 2002, 5f.).

Die Theorie fußt auf der Vorstellung, dass Öffentlichkeit allen zugänglich sein muss. Dies wird als Grundvoraussetzung für das demokratische Gemeinwesen erachtet (vgl. Habermas 1990, 38). Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass alle Akteure gleichermaßen die Chance erhalten, ihre Ansichten medial zu verbreiten, da hierzu die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen zu begrenzt sind. Auf Seiten der Medienorganisationen spielen ökonomische Faktoren und Nachrichtwerte für die Themenauswahl eine entscheidende Rolle, so dass faktisch nicht allen Sprechern und Problemen der gleiche mediale Raum geboten werden kann. Dies kann auch bedeuten, dass Bürger, die nicht über das nötige Wissen verfügen, vom Diskurs ausgeschlossen werden, was als Einschränkung der Partizipationstheorie erachtet werden kann (vgl. Baierwaltes 2000, 178). Allerdings ist es das hauptsächliche Anliegen dieses Ansatzes, dass sich die stärksten Argumente im öffentlichen Meinungs-austausch durchsetzen. Es gilt, Konsens zwischen den Akteuren herzustellen, ohne dass zwingend alle Individuen an dem Dialog beteiligt sein müssen. Habermas sieht es jedoch als absolut notwendig, dass auch Personen der Randgruppe öffentlich Gehör finden. Dabei ist es das Hauptziel, Argumente

auszutauschen und zu verhandeln, so dass sich die besten Ideen im Dialog erfolgreich behaupten und eine vernünftige Entscheidung getroffen werden kann (vgl. ebd., 200).

Im Hinblick auf das Forschungsinteresse der vorliegenden Untersuchung spielt eine wichtige Rolle, inwieweit der Bürger in die politischen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene einzubeziehen ist. Ein zentraler Vorwurf lautet, dass einzig die Repräsentation durch das Europäische Parlament unzureichend ist, um die Bevölkerung adäquat zu beteiligen. Unter Berücksichtigung der Partizipationstheorie gilt es daher zu untersuchen, wie viel Einfluss dem Unionsbürger zuzugestehen ist und wie sich dies zwischen Nationalstaaten und Europäischen Institutionen realisieren lässt.

### **2.3.3. Europa, Demokratie und Integration**

Der Kerngedanke der Europäischen Verträge ist die Integration. Es ist das Ziel, durch Kooperation einen engeren Zusammenschluss Europas zu fördern (vgl. Europäische Union 2010a). Die Integrationstheorien haben sich inzwischen zu einem breiten Forschungsfeld entwickelt. Sie liefern sowohl theoretische Konzepte über Integrationsschritte als auch Erklärungsrahmen für potentielle Entwicklungen und Prognosen auf Basis vergangener politischer Ereignisse und Paradigmen.

Um politische Prozesse auf europäischer Ebene untersuchen zu können, ist eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Demokratiemodellen und Integrationstheorien grundlegend. Hierbei gilt es zu beachten, dass die klassischen Demokratiekonzepte im nationalstaatlichen Kontext entwickelt wurden. Bei der EU handelt es sich jedoch um ein „quasi-staatliches“ Gebilde. Deshalb ist eine schlichte Übertragung weder möglich noch sinnvoll. Ein wichtiges Kriterium der Legitimität ist die Akzeptanz der EU-Bevölkerung. Damit verbunden stellt sich die Frage, inwiefern Demokratieanforderungen an Nationalstaaten auch von der EU erfüllt werden müssen und inwieweit Elemente der Erklärungsmodelle Gültigkeit haben.

Die verschiedenen Theorien über europäische Demokratie- und Integrationsprozesse vereint die gemeinsame Frage, ob Staaten oder europäische Institutionen die dominante Funktion innerhalb der Integrationsprozesse einnehmen (vgl. Pollak 2006, 54). Im Rahmen der drei klassischen Integrationstheorien (Neo-) Funktionalismus beziehungsweise Supranationalismus, Föderalismus und (Liberaler) Intergouvernementalismus (vgl. ebd.) haben sich im Laufe der Zeit weitere spezifische Ansätze herausgebildet. Darüber hinaus liefert der theorienübergreifende Multi-Level-Governance-Ansatz Erklärungen, die in erster Linie

strukturelle Faktoren in Betracht ziehen. Damit ist dieser Ansatz vielmehr eine Synthese verschiedener Theorien, der insbesondere als Erklärungsrahmen für das besondere System der EU herangezogen wird. Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit werden im folgenden Abschnitt jene theoretische Ansätze erörtert, die von größter Relevanz sind.

### **2.3.3.1 (Liberaler) Intergouvernementalismus**

Unter Intergouvernementalismus versteht man die Kooperation von Regierungen unterschiedlicher Staaten innerhalb einer Organisation (vgl. Parlament Republik Österreich 2003, EU-Glossar, Intergouvernementalismus.). Im Zentrum steht die Rolle der Mitgliedsstaaten, denen die Kontrolle und Steuerung des Integrationsprozesses obliegt. Im Kern bleiben die Entscheidungskompetenzen der Staaten bestehen, die somit grundsätzlich nicht an Souveränität verlieren.

Nach Pollak unterscheiden sich intergouvernementalistische Theorieansätze „in der Frage, wie staatliche Präferenzen zustande kommen und welche Rolle der Staat bei der Übermittlung dieser Präferenzen auf die europäische Ebene spielt“ (vgl. ebd.). Es wird angenommen, dass die Staaten die zentralen Entscheidungsträger der internationalen Politik sind, deren Macht auch durch eine zentrale Autorität nicht gestört werden kann (vgl. ebd.). Das Verhalten der Staaten ist durch intensive Kooperation geprägt, und Entscheidungen werden einstimmig getroffen (vgl. Kraus-Vorjahr 2002, 111). Um die Zusammenarbeit zu garantieren, verfügt jeder Staat über ein Vetorecht, mittels dessen es möglich ist, Einspruch gegen Entscheidungen, auf die sich die anderen Länder verständigt haben, einzulegen.

Im Allgemeinen versuchen Demokratiemodelle Erklärungsmuster für die Funktionsfähigkeit von pluralistischen politischen Systemen aufzuzeigen. Die Gesellschaft setzt sich zusammen aus unterschiedlichen Akteuren mit verschiedenen politischen Vorstellungen. Trotz dieser Fragmentierung zeigen demokratische Systeme eine hohe institutionelle Stabilität (vgl. Weiler et al. 1995, 34). Gemäß dem intergouvernementalen oder einstimmigen Modell sind hierfür primär die regierenden Eliten verantwortlich, die als Schlüsselfiguren wirken (vgl. ebd.). Indem sie zwischen den unterschiedlichen Gruppen vermitteln, stabilisieren und fördern sie die Funktionalität des Systems.

Zu den bedeutendsten Vertretern des liberalen Intergouvernementalismus zählt Andrew Moravcsik. Nach Moravcsik kennzeichnet sich die Europäische Union als „internationales Regime zur Politik Koordination“ durch drei zentrale Eigenschaften: (1) Staaten agieren

rational, (2) nationale Präferenzformulierung basiert auf einem liberalen Modell und (3) zwischenstaatliche Verhandlungen folgen einer intergouvernementalen Logik (vgl. Moravcsik 1993, 60). Anhand dieser Annahmen erklärt Moravcsik, dass die Entwicklung der europäischen Integration durch ein schematisches Wechselwirken von Angebot und Nachfrage geprägt sei. Demzufolge ist die Arbeits- und Funktionsweise der Europäischen Union beeinflusst durch die rationalen Verhandlungen der einzelnen Regierungen und dem Effekt der Politik der gemeinsamen Problemlösung. Im Gegensatz zum Neofunktionalismus geht der Intergouvernementalismus davon aus, dass ein automatischer Übergang von einer wirtschaftlichen zu einer politischen Integration nicht möglich ist und Spill-over (engl. Übertragung)<sup>3</sup> nur in Teilbereichen stattfindet. Im Hinblick auf den Bereich der Integration bedeutet dies beispielsweise, dass es nicht zwangsläufig zu einer Stärkung der Gesellschaft kommt, sondern eine aktive Kooperation notwendig ist.

Die Europäische Union umfasst derzeit 28 Mitglieder, die jeweils spezifische Interessen und Anliegen an das System herantragen, die es durch Eliten auf internationaler Ebene zu vermitteln gilt. Durch gemeinsame Institutionen mit Vertretern jedes Mitgliedsstaates funktioniert hier die Konsensfindung. Nach Weiler erfolgt eine Verschiebung der Macht zu den konstituierenden Elementen, den Nationalstaaten (vgl. Weiler 1995, 35). Jedes Land hat ein Interesse an der Funktionsfähigkeit der Organisation und ordnet sich aufgrund dessen bis zu einem gewissen Grad unter beziehungsweise entscheidet sich zu Kooperationen, um die Transaktionskosten möglichst gering zu halten. Für die Effizienz der Gesamtorganisation ist ein geschlossenes Auftreten nach außen essentiell. Dieses wird auf Basis von Vereinbarungen und Konfliktregelungen geschaffen. Die ungebrochene externe Repräsentativität rechtfertigt nach diesem Modell, dass interne Kontrollmechanismen reduziert werden und somit die innerstaatliche Demokratisierung zuweilen gehemmt wird (vgl. ebd.).

### **2.3.3.2 Supranationalismus**

Der Supranationalismus begreift die EU als politisches System, in dem Staaten autonom agieren, aber dennoch in Interdependenz zueinander stehen. Zur Erklärung des Modells bietet es sich an, das kompetitive Elitenmodell der Demokratie und die Pluralismustheorie heranzuziehen, auf die im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch genauer eingegangen werden (vgl. Weiler et al 1995, 37). Es wird angenommen, dass Institutionen innerhalb des Systems

---

<sup>3</sup> Der Spill-over-Effekt stammt aus dem Bereich der Wirtschaftstheorie und bezeichnet den Trend, wonach sich ein Ereignis auf andere Zustände und Faktoren auswirkt und damit Übertragungseffekte auslöst (vgl. Wirtschaftslexikon 24, Spill-over-Effekt)

einen strukturierenden Effekt auf Präferenzen, Einstellungen und Loyalitäten haben (vgl. ebd.). Den institutionellen Rahmen bildet hierbei das demokratische System, in dem sich die Regierenden auf Basis freier Wahlen ihre Herrschaft sichern (vgl. Craig 1999, 32). Ein derartiges System, in dem eine gewählte Mehrheit über eine Minderheit herrscht, wird als „top-down“ bezeichnet (vgl. ebd., 35). Das Prinzip des Supranationalismus bildet somit ein Alternativmodell zum Intergouvernementalismus. Das supranationale Modell basiert auf der Kooperation von Staaten geleitet durch überstaatliche Organisationen, während der Intergouvernementalismus den Fokus auf das bloße staatliche Zusammenwirken ohne eine Vertiefung auf institutioneller Ebene legt.

Die Analyse des institutionellen und strukturellen Aufbaus der Europäischen Union zeigt, dass ein Schlüsselmerkmal die Übertragung von Rechten und Kompetenzen auf supranationale Institutionen ist. EU-Institutionen übernehmen zentrale Funktionen und auf Basis der abgetretenen Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten die politische Führung (vgl. Fassman 2001, 6). Es wird jedoch deutlich, dass ein klassisches Elitenmodell schwer auf die EU übertragbar ist, da keine klare Konkurrenzsituation um Wählerstimmen besteht, die Kommission nicht gewählt wird und auch die Ratsmitglieder nicht auf die direkte Unterstützung der Wähler angewiesen sind. Ferner zeigen sich starke Bemühungen auf Seiten der EU zu einer demokratischen und sozialen Legitimation, die im Widerspruch zu klassischen pluralistischen Konzepten steht. Des Weiteren bilden gemeinsame Werte und Normen die Basis der Europäischen Union. Innerhalb der klassischen kompetitiven und elitären Ansätze spielen diese Fragen jedoch keine Rolle. Eine funktionierende Gemeinschaft setzt allerdings geteilte Vorstellungen in Bezug auf Rechte, Pflichten, Kultur und Religion voraus (vgl. Craig 1999, 35). Ohne grundsätzliche Übereinstimmungen fällt ein gesellschaftliches, soziales und politisches Miteinander schwer, und Entscheidungsprozesse sind langwierig und nicht zufriedenstellend für die Mehrheit. Auch wenn die Europäische Union ursprünglich als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde, definiert sie sich in erster Linie als Wertegemeinschaft (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2009, die Werte der Europäischen Union). Außerdem bilden geteilte Werte die Grundlage für einen europäischen Demos, der nationale Grenzen überwindet.

Die Betrachtung der zentralen Bedingungen eines gemeinsamen Demos innerhalb der EU macht deutlich, dass ein solcher nicht durch einen „von oben“ gesteuerten Demokratieansatz entstehen kann. Im Hinblick auf die Europäische Union zeigt der supranationale und pluralistische Ansatz somit seine Begrenzungen. Wie noch zu zeigen sein wird, kann eine europäische Identität nicht durch eine dominant herrschende Elite entstehen. Vielmehr

braucht es die Förderung des Diskurses sowie gemeinsame Räume und Institutionen, um eine europäische Öffentlichkeit zu fördern.

### **2.3.3.3 Neokorporatismus und Infranationalismus**

Hinter dem Ansatz des Neokorporatismus steht die Idee der Zusammenarbeit von Regierung, Industrie und Arbeiterschaft mit dem Ziel der konsensualen Herrschaftsausübung (vgl. Weiler et al. 1995, 38). Organisierte Interessen werden in die Politik eingebunden, um sie in politische Entscheidungsprozesse zu integrieren. Zur Steigerung der Effektivität werden klassische demokratische Institutionen an den Rand gedrängt, ohne sie jedoch zu unterdrücken, und es erfolgt eine Übertragung der öffentlichen Gewalt auf gesellschaftliche Organisationen, die „Korporationen“. Diese vorstaatlichen Organisationen fungieren als Schnittstelle zwischen Staat und Individuum und nehmen als solche eine intermediäre Position ein.

Der Ursprung des Modells liegt in den technokratischen Vorstellungen der Makroökonomie. Zunächst wurde der Begriff nur zur Beschreibung der kooperativen Beziehung zwischen Staat, Industrie und Gewerkschaften verwendet. Mittlerweile hat sich die Zuschreibung auch auf andere Formen politischer Zusammenarbeit auf Basis von organisierten Interessen etabliert. Insbesondere im Kontext der Europäischen Union wird rege diskutiert, inwiefern Interessensgruppen eine vierte Ebene im supranationalen Gebilde einnehmen können (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung). Zwar lassen sich auf EU-Ebene Interessengruppen wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Komitologie und der „Soziale Dialog“ finden, jedoch zeigt sich nicht der gleiche Einfluss wie auf nationalstaatlicher Ebene (vgl. ebd.).

Im Gegensatz zum Neokorporatismus integriert das infranationale Demokratiemodell auch die Mikro- und Mesoebene (vgl. Weiler et. al. 1995, 39). Der Fokus liegt jedoch auf technokratischen Gesichtspunkten. Basierend auf der Annahme, dass Expertenwissen das beste Mittel ist, um ein möglichst rationales Management herzustellen, werden Kompetenzen auf nichtstaatliche oder neben-staatliche Akteure übertragen. Das Ziel ist die sukzessive Steigerung von Stabilität und die Vorhersagbarkeit politischer Entwicklungen. Die Sicherung des Status quo hat Priorität gegenüber einer grundlegenden Veränderung des Systems (vgl. ebd.). Es geht darum, Strukturen zu schaffen, in die die Interessen der zentralen Akteure eingebunden werden, um diese am Policy-making-process partizipieren zu lassen (vgl. ebd.). Die Regierenden legitimieren sich durch die eigens hervorgebrachten Ergebnisse und nicht wie im Neokorporatismus durch demokratische Prozesse. Die Formulierung von spezifischen

Interessen ist Aufgabe der Transnationalen Interessenverbände und Lobbygruppen, wodurch der Staat eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielt. Diese Schwächung des Staates birgt die Problematik ideologischer Privilegien, da nach unterschiedlich gelagerten Interessen gehandelt wird. Zudem sind die Entscheidungsprozesse nur für einen elitären Personenkreis zugänglich, und es mangelt an klaren Regeln und Transparenz. Insbesondere weil zwischen den involvierten Akteuren keine Gleichheit möglich ist, ist demokratische Qualität unter diesen Bedingungen im System kaum herstellbar (vgl. Haltern 2005, 156).

#### **2.3.3.4. (Akteurszentrierter) Institutionalismus**

Der akteurszentrierte Institutionalismus zählt zu den institutionellen Ansätzen. Sie basieren auf der Annahme, dass menschliche Aktionen stark durch vorhandene gesellschaftliche Rahmenbedingungen, Regeln und Traditionen beeinflusst werden. Akteure können somit nicht frei von ihrer Umgebung betrachtet werden, sondern sind stets im Kontext des institutionellen Gefüges zu sehen. Neben dem akteurszentrierten Ansatz kann der Institutionalismus in die Strömungen Rational-choice-Institutionalismus, soziologischer oder historischer Institutionalismus unterteilt werden.

Politische Prozesse sind im Sinne des Policy-Ansatzes nicht als bloße Aneinanderreihung makrostruktureller Ereignisse zu sehen, vielmehr gewinnen sie durch verschiedene einzelne Akteure und spezifische Interessenskonstellationen an Bedeutung. Auf dieser Basis hat sich innerhalb der politikfeldanalytischen Forschung der Fokus mittlerweile auf die Meso- und Mikroebene verlagert. In Folge dessen, werden politische Entwicklungen stärker durch die Entscheidungen von bestimmten politischen Akteuren erklärt. Makrostrukturelle Faktoren sind eher zweitrangig (vgl. Schneider & Janning 2006, 76).

Wie eingangs erörtert, gibt es unterschiedliche Formen für theoriegeleitete Policy-Analysen. Generell lässt sich differenzieren zwischen rationalistischen Handlungs- und Verhandlungskonzepten und soziologischen Tausch- und Netzwerktheorien. Der Institutionalismus sieht politische Prozesse als eine Verkettung von Tauschsituationen und Entscheidungen, die durch den institutionellen Kontext und die Beziehungsstrukturen der jeweils relevanten Akteure beeinflusst werden (vgl. ebd.). Zurückgehend auf March und Olsen (1989) kritisiert der Institutionalismus die Betrachtung von Handlungen losgelöst von zugrundeliegenden Strukturen. Aktionen und Prozesse können demnach nicht als Folge einer unabhängigen Selektion von Alternativen betrachtet werden (vgl. March & Olsen 1989, zit. nach Pollak & Slominski 2006, 63). Gleiches gilt auch für die Rolle des Staates, der nach March

und Olsen als Akteur betrachtet werden muss, der Werte, Normen, Interessen, Identitäten und Meinungen definiert und verteidigt (vgl. ebd.). Dies spielt im Kontext des vorliegenden Forschungsinteresses insofern eine wichtige Rolle, weil es hier im Speziellen um die Handlungen der EU-Institutionen geht und was diese in der Realität bewirken. Der europäische Integrationsprozess wird basierend auf diesen Annahmen nicht als linearer Prozess begriffen, sondern als Entwicklung, die aktiv durch die Nationalstaaten und supranationale Institutionen beeinflusst wird.

Im Hinblick auf das Forschungsinteresse dieser Untersuchung steht die Ebene der Akteure im Zentrum der Analyse, weshalb dem akteurszentrierten Institutionalismus eine besondere Bedeutung zukommt. Der Ansatz, der Mitte der 1990er Jahre von Mayntz und Scharpf entwickelt wurde, eignet sich vor allen Dingen als Erklärungsrahmen für die Veränderung von politischen Sichtweisen in einem bestimmten Politikbereich. Im Zentrum steht die Meso-Ebene und damit die Handlungen von Organisationen und kollektiven Akteuren, wie Ministerien, Parteien oder Unternehmen. Insbesondere geht es um die Interaktionen dieser verschiedenen Akteure und die Auswirkungen ihres Beziehungsgeflechts auf politische Entscheidungsfindungsprozesse (vgl. Schneider & Janning 2006, 85). Gesamtgesellschaftliche Strukturen sind nach diesem Ansatz weniger entscheidend. Die Interaktion der Akteure wird in erster Linie durch strukturelle und institutionelle Faktoren beeinflusst, jedoch nicht determiniert (vgl. ebd.). Aus diesem Grund werden Institutionen auch als „verfestigte Regelsysteme“ bezeichnet, die das Verhalten von Organisationen, wie beispielsweise das der EU, prägen und bestimmte Regeln und Normen vorgeben (vgl. ebd., 92).

Politikinhalt sind somit als Resultat der interagierenden Akteure in einer bestimmten institutionellen Umgebung zu sehen. Die Interaktionsformen der Handelnden variieren und sind gekoppelt an kognitive Aspekte sowie umweltspezifische Faktoren. Das heißt, dass sich abhängig davon wie Interessen und Sichtweisen der agierenden Akteure übereinstimmen und Probleme wahrgenommen werden, auch die spezifischen Situationen gestalten.

Hierbei spielt auch die Frage eine wichtige Rolle, ob Entscheidungen durch hierarchische Steuerung oder Verhandlungsprozesse herbeigeführt werden. Bei diesen Prozessen können auch Herkunft und kulturelle Prägung entscheidend sein, weshalb sich Interaktionsformen von Land zu Land unterscheiden (vgl. Blum & Schubert 2011, 45). Im System wie das der Europäischen Union werden diese unterschiedlichen Interessenskonstellationen sehr deutlich, und es zeigt sich, dass Verhandlungsprozesse und Entscheidungsfindungen durch unterschiedliche gelagerte Vorstellungen häufig kompliziert und langwierig sind.

### 2.3.3.5. Multi-Level-Governance

Der Begriff „Multi-Level-Governance“ wird innerhalb der Politikwissenschaft primär herangezogen, um die Besonderheit des EU-Systems zu unterstreichen. In der gängigen wissenschaftlichen Debatte wird das komplexe Mehrebenensystem auch als „System sui generis“, als System eigener Art bezeichnet (vgl. Holzinger 2005, 80; vgl. dazu auch Tömmel 2006, 8). Zentral kennzeichnet sich ein solches System dadurch, dass Entscheidungen in komplexen Verhandlungssystemen und Netzwerken getroffen werden (vgl. Nohlen & Schultze 2010, 631). Zwischen den konstituierenden Ebenen und den relevanten Akteuren existiert dabei keine Hierarchie, vielmehr werden Entscheidungen gleichberechtigt ausgehandelt (vgl. ebd.).

Der Multi-Level-Governance-Ansatz kann als „Synthese von policy-orientierten und institutionenzentrierten Modellen“ (Pollak & Slominski 2006, 67) betrachtet werden und bietet dadurch mögliche theoretische Erklärungsmuster, um Politikprozesse auf EU-Ebene, die im Zentrum der vorliegenden Forschungsarbeit stehen, zu analysieren. „Governance“ bezieht sich dabei auf die spezielle Form des Regierens, die insofern vom klassisch hierarchischen Regieren abweicht, als dass eine größere Zahl von Akteuren in die Entscheidungsprozesse involviert sind. Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch beschreiben „Governance“ als „fortwährenden Prozess bewusster Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“ (vgl. Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2003, 15).

Zurückgehend auf Gary Marks berücksichtigt der Multi-Governance-Ansatz einerseits Prozesse auf nationaler Ebene, andererseits auch die in internationalen Organisationen. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der steigenden Abhängigkeit zwischen den verschiedenen Regierungen unterschiedlicher Ebene und nicht-staatlichen Akteuren (vgl. ebd. 35). Akteure auf verschiedenen Stufen stehen somit in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander und müssen ihre Entscheidungen aufeinander abstimmen (vgl. ebd.).

Insbesondere im Hinblick auf die Untersuchung europäischer Strukturpolitik hat sich der Ansatz etabliert. Seit Beginn der 1990er Jahre, im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration, erfuhren zwar auch alternative Forschungsansätze mehr Aufmerksamkeit, jedoch zeigte sich, dass die strukturelle Besonderheit der Union meist nur unzureichend abgebildet wird (vgl. Walk 2007, 33). Walk begründet die mangelhaften Erklärungsmodelle damit, dass die politischen Strukturen innerhalb der EU immer komplexer wurden und immer weiter von

innenpolitischen oder internationalen Mustern abweichen. Somit wird auch eine Abbildung in klassischen nationalstaatlich geprägten Erklärungsmodellen immer schwieriger (vgl. ebd.).

Im Unterschied zum Institutionalismus liefert der Mehreben-Ansatz keinen Erklärungsrahmen für institutionelle Entwicklungen. Stattdessen fokussiert er die Ebene der Entscheidungsprozesse und versucht dabei eine Verbindung zwischen verschiedenen theoretischen Ansätzen zu schaffen. Dabei erfolgt weder eine Beschränkung auf ein bestimmtes Politikfeld noch auf die des Mehrebenensystems (vgl. Luif 2007, 17). Multi-Level-Governance ist mittlerweile zu einem gängigen Ausdruck in der Europaforschung und der internationalen Politik geworden. Verbunden hiermit haben sich auch die Perspektiven der unterschiedlichen Disziplinen erweitert und es kann eine Entwicklung der „wechselseitigen Befruchtung bislang getrennter Forschungsbereiche und Theorien“ beobachtet werden (Arthur Benz 2007, 297). Benz erkennt hierin jedoch auch den Nachteil, dass das Konzept zusehends undifferenzierter wird (vgl. ebd.).

Die Prämissen des Mehrebenen-Ansatzes verdeutlichen die Notwendigkeit einer verstärkten Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren. Im Hinblick auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand trifft dies insbesondere auf die Schnittstellen zwischen EU und Nationalstaaten und auf die intermediären Akteure zu. Nationale und supranationale Politik wachsen immer mehr zusammen und können nicht mehr als getrennte Sphären analysiert werden. Auf supranationaler Ebene wird nicht nur zwischen den Repräsentanten der Nationalstaaten, sondern auch zwischen relativ autonomen Organen verhandelt. Hierzu zählen beispielsweise Europäische Kommission und Europäisches Parlament. Darüber hinaus spielen im europäischen Kontext auch Interessensverbände und Lobbyisten eine immer bedeutendere Rolle (vgl. Holzinger 2005, 140).

Zusammengefasst zeigt sich, dass im Zuge europäischer Integration ein stetiges Zusammenwachsen der Handlungsbereiche zu beobachten ist. Macht und „Policy-Making“ wird über mehrere Ebenen (subnational, national und supranational) verteilt und es gibt kein zentrales Machtzentrum. Vielmehr werden Beziehungsstrukturen immer verflochtener und Entscheidungsfindungen komplexer. Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit gilt es, die Kommunikationsstrategien der EU und deren Auswirkungen auf die Nationalstaaten zu untersuchen und dabei sowohl die Entwicklungen auf innerstaatlicher Ebene als auch die wachsende grenzüberschreitende Kooperation auf überstaatlichem Niveau zu untersuchen. Auch wenn der Multi-Level-Governance-Ansatz nicht als richtungweisende Perspektive für die vorliegende Auseinandersetzung betrachtet werden kann, liefert er dahingehend wichtige grundlegende theoretische Ergänzungen.

Im nachfolgenden Kapitel erfolgt eine explizite Auseinandersetzung mit dem institutionellen und strukturellen Aufbau der Europäischen Union.

### **3. DIE EUROPÄISCHE UNION**

Eine wesentliche Grundlage dieser Arbeit sind die weitreichenden Herausforderungen und Schwierigkeiten, mit denen die Europäische Union bedingt durch institutionelle und strukturelle Faktoren konfrontiert ist. Im Zentrum steht die Annahme, dass es bis dato nicht gelungen ist, das Vertrauen der Unionsbürger in die Institutionen und Gemeinschaftspolitik der Union zu gewinnen und die Idee eines vereinten Europas auch umzusetzen. Bevor am Ende dieses Kapitels die konkreten Problemlagen der EU diskutiert werden, erfolgt zunächst ein Überblick über die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Union. Anschließend wird der Vertrag von Lissabon vorgestellt, der als rechtliche Grundlage der Gemeinschaft dient und als solcher Basis für die weitere Auseinandersetzung mit der Informations- und Kommunikationspolitik der EU ist. Zudem werden in diesem Kapitel die Organisationsform und die komplexen Prozesse der politischen Entscheidungsfindung beleuchtet.

#### **3.1. Entstehung und historische Entwicklung**

Ausgangspunkt für die Entstehung der Europäischen Union war die allgemeine politische und wirtschaftliche Unsicherheit in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Differenzen zwischen den westlichen Alliierten und der Sowjetunion, die den gemeinsamen Zielsetzungen im Krieg gegen Deutschland noch untergeordnet waren, wurden innerhalb kürzester Zeit virulent. Der daraus folgende Kalte Krieg prägte die Entwicklung zwischen Ost und West in den 1950er Jahren. Zudem herrschte vor allem in Frankreich große Sorge vor einer Wiedererstarkung Deutschlands, ähnlich wie nach dem Ersten Weltkrieg. Vor diesem Hintergrund standen die westlichen Alliierten vor der Herausforderung, Deutschland in den Westen zu integrieren, um der starken Sowjetunion begegnen zu können (vgl. Zukunft Europa 2013).

Die erste Aufgabe, die Westintegration Deutschlands, wurde mit dem Schuman-Plan für eine „Montanunion“ in Angriff genommen. Der seinerzeitige französische Außenminister Robert Schuman schlug im Jahr 1950 vor, die Kohle- und Stahlproduktion Frankreichs und Deutschlands von einer gemeinsamen Behörde kontrollieren zu lassen (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2008a). 1951 wurde schließlich durch den Vertrag von Paris die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet, die 1952 in Kraft trat. Neben Frankreich und Deutschland schlossen sich der EGKS noch Belgien, die Niederlande,

Luxemburg und Italien an. Im Pariser Vertrag legten die Vertragspartner gemeinsame Regularien zur Kontrolle über Kohle und Stahl fest (vgl. ebd.).

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) im Jahre 1958 wurde dann der Grundstein für die Arbeit in Brüssel gelegt. Das Ziel der Gemeinschaften war ein grundlegender Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen. Zudem galt es gemeinsame Sicherheitsvorschriften zu vereinbaren. Im gleichen Jahr kam es zur Errichtung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg. Durch eine gemeinsame Rechtsinstanz sollte eine gemeinschaftliche Integration zusätzlich gefördert werden (vgl. ebd.).

Die verbesserte Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der EWG schlug sich in den 1960er Jahren in Form von wirtschaftlichen Erfolgen nieder. Durch den Abbau von Zöllen wurde der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich erleichtert und führte zusammen mit anderen Faktoren zu einem anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung der EWG-Mitgliedsländer. Mit dem Entschluss zu einer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Jahr 1962 wurde die Integration der EWG-Staaten zusätzlich forciert. Ziel der GAP war es, einen gemeinschaftlichen Markt für Agrarerzeugnisse zu schaffen. Im Jahr 1967 kommt es schließlich zu einer Fusion aus EGKS, EWG und EURATOM zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und damit zu einem einheitlichen leitenden Organ (vgl. Zukunft Europa 2013).

Durch den Beitritt von Dänemark, Großbritannien und Irland am 1. Januar 1979 wächst die EG auf neun Mitglieder. Im gleichen Jahr wird das Europäische Währungssystem (EWS) auf Grundlage einer Europäischen Währungseinheit (EWE) errichtet, und das Europaparlament wird erstmals direkt gewählt. Zu diesem Zeitpunkt umfasste es 410 Mitglieder. Heute zählt es 766 Sitze und wird auch als Europäisches Parlament (EP) oder EU-Parlament bezeichnet.

In den 1970er Jahren werden auch die letzten Diktaturen Westeuropas gestürzt, 1974 das Salazar-Regime in Portugal und die Militärdiktatur in Griechenland sowie 1975 die Franco-Diktatur in Spanien. 1981 und 1986 treten diese drei Länder der EG bei, wodurch die Mitgliederzahl auf zwölf ansteigt.

1987 tritt die sogenannte „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) in Kraft. Deren Ziel war die stufenweise Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes bis Ende 1992. Neben dieser Vertragsänderung kommt es zu neuerlichen Kompetenzverschiebungen und Reformen. Der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 löste zudem enorme internationale politische Umwälzungen aus. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus öffneten sich die

Grenzen zwischen Ost- und Westeuropa, und die europäische Nachbarschaftspolitik wurde nachhaltig gestärkt (vgl. Europäische Union 2010c).

Tiefgreifende Veränderungen für Europa stellten die Reformen durch den Vertrag von Maastricht (1993) und den Vertrag von Amsterdam (1999) dar. Die EG, die sich bis dahin vor allem als Wirtschaftsgemeinschaft verstand, wurde im Zuge dessen um eine politische Sphäre erweitert. Neben der Vollendung des Binnenmarktes durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen erhielten Fragen der Sicherheit und Verteidigung nun eine größere Relevanz. Parallel wird eine wesentliche Komponente der Gemeinschaft geschaffen: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sieht eine gemeinschaftliche Bekämpfung internationaler Kriminalität und die Bildung einer Unionsbürgerschaft vor. Mit dem Vertrag von Maastricht wird die EG zur Europäischen Union (EU) (vgl. ebd.).

Zu einer erneuten Erweiterung der Union kommt es im Jahr 1995 durch den Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden. Mit dem Schengener Abkommen werden zudem Passkontrollen im Verkehr zwischen einzelnen EU-Ländern abgebaut, um einen freien Personenverkehr zu ermöglichen. Nach und nach schlossen sich dem Abkommen bis auf Großbritannien und Irland, die auch heute noch nicht dem Schengen-Raum angehören, alle Mitglieder an. Mit Island, Norwegen, Liechtenstein und der Schweiz gibt es spezielle Kooperationsabkommen, die vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit stärken sollen.

Mit der Errichtung des Europäischen Währungsinstituts (EWI) am 1. Januar 1994 erfolgte ein wesentlicher Schritt zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in der EU. Das EWI sollte insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zentralbanken stärken und für eine engere Koordinierung der Geldpolitik sorgen. Der nächste entscheidende Schritt wurde mit der Ablösung des EWI und der Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB) im Jahr 1998 als gemeinsame Währungsbehörde für die Mitglieder der Europäischen WWU vollzogen. Im Jahr 1999 folgt die Einführung des Euro als Gemeinschaftswährung zunächst in elf EU-Mitgliedsstaaten. Mittlerweile haben 17 Länder den Euro eingeführt.

Durch die Unterzeichnung des Vertrags von Nizza wurde 2001 zudem ein erster Entwurf für eine europäische Grundrechtscharta entwickelt, um gemeinsame Werte, Rechte und Pflichten der EU-Mitgliedsländer festzulegen.

Der Beitritt von weiteren zehn Staaten aus Süd-, Mittel- und Osteuropa im Jahr 2004 bedeutete den größten einmaligen Zuwachs der Europäischen Union (vgl. ebd.). Die erweiterte Union zählte damit 25 Mitgliedstaaten und eine Bevölkerung von knapp 450 Millionen

Menschen. Seit 2005 gibt es verstärkt Überlegungen zu einer Europäischen Verfassung. Insbesondere die Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden zeigten sich diesbezüglich jedoch kritisch und lehnten in den Volksabstimmungen ein solches Regelwerk ab.

Im Jahr 2007 wurden zusätzlich Bulgarien und Rumänien in die EU aufgenommen, wodurch die Gemeinschaft auf 27 Mitgliedsstaaten und beinahe eine halbe Milliarde Menschen anwächst. 2007 wird außerdem der Vertrag von Lissabon beschlossen, auf dessen Grundlage die Handlungsfähigkeit der gesamten Union gestärkt werden soll. Aufgrund vieler Unstimmigkeiten und langwieriger Verhandlungen tritt der Vertrag jedoch erst am 1. Dezember 2009 in Kraft, nachdem alle Mitgliedsstaaten ihre Zustimmung erteilt hatten. Das hauptsächliche Ziel der Reformen ist eine Modernisierung der Organe und Institutionen der EU und eine Effizienzsteigerung der Arbeitsweise des gesamten Systems. Im Zuge des Lissabon-Vertrages wird mit Herman Van Rompuy auch ein neuer EU-Ratspräsident als Vorsitzender des Europäischen Rates gewählt. Zunächst betrug seine Amtszeit zweieinhalb Jahre, diese wird jedoch im Jahr 2012 um weitere zweieinhalb Jahre verlängert (vgl. Zukunft Europa 2013).

Die Subprime-Krise der US-Finanzindustrie wächst sich seit 2008 zu einer globalen Wirtschaftskrise aus, in deren Folge fast alle EU-Volkswirtschaften in eine Rezession gestürzt werden und eine Reihe von großen europäischen Banken, die sich bei hoch riskanten Investitionen in Immobilienkredite verspekuliert haben, vor dem Zusammenbruch stehen. Unter dem Motto „too big to fail“ sehen sich die betroffenen Länder zu einer Rettungsaktion der meisten Finanzinstitute gezwungen. Die massiven Hilfen für das Bankensystem einerseits und staatliche Investitionsprogramme zur Stützung der Konjunktur andererseits, treiben die Staatsschulden in fast allen Ländern auf neue Rekordhöhen. Aufgrund dessen sowie in Folge weiterer struktureller Probleme geraten vor allem Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern an den Rand der Zahlungsunfähigkeit.

Mit der Krise steht die Union vor ihrer bis dato größten Herausforderung. In dieser Situation übernehmen Organe der EU eine zentrale Rolle. Die EU-Kommission wirkt als forcierende und koordinierende Kraft, um gemeinsame Rettungsaktionen wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu vereinbaren, und die Europäische Zentralbank sorgt durch die Bereitstellung von Milliarden Euro an Liquidität dafür, dass wieder Vertrauen in das europäische Finanzwesen entsteht und Länder ihren Schuldendienst leisten können.

Trotz weiter anhaltender Verschuldungskrise und Konjunkturschwäche in fast der gesamten EU, wurde zum 1. Juli 2013 Kroatien planmäßig als 28. Mitgliedsstaat in die EU aufgenommen (vgl. ebd.).

### **3.2. Aufbau, Struktur und Organisation des EU-Systems**

Wie bereits im Kapitel 2.3.5. dargelegt, handelt es sich bei der Europäischen Union um ein komplexes Mehrebenensystem. Es wird in der wissenschaftlichen Debatte üblicherweise als „System sui generis“, als System eigener Art bezeichnet (vgl. Holzinger 2005, 80; vgl. dazu auch Tömmel 2006, 8). Da es in Struktur und Gebilde von Nationalstaaten abweicht, sind klassische Demokratiekonzepte nur bedingt anwendbar. Es zeigt sich, dass die strukturellen Besonderheiten der EU die Wissenschaft immer wieder vor große Herausforderungen stellt. Um sich näher mit den politischen Prozessen und Entscheidungsfindungen auseinandersetzen zu können, gilt es zunächst den komplexen Aufbau der EU zu verstehen. Hierzu erfolgt ein Überblick über die wichtigsten Funktionen der einzelnen Organe. Eine exakte Darlegung ihrer Aufgaben innerhalb des EU-Systems insbesondere hinsichtlich ihrer Rollen als EU-Kommunikatoren erfolgt im Kapitel „Die Akteure der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik“.

Grundstein des EU-Systems ist das demokratische Prinzip, das in allen Verfassungen der 28 Mitgliedsstaaten verankert ist. Die fünf zentralen Organe der EU bilden Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Europäische Kommission, Ministerrat und Europäischer Gerichtshof (EuGH).

Die Beziehungsstrukturen zwischen den einzelnen Organen sind vielschichtig und komplex. Dies schlägt sich sowohl im institutionellen Aufbau und der Kompetenzverteilung als auch in der verwobenen Arbeitsweise nieder (vgl. Schmidt & Schünemann 2009, 62). Ein Merkmal dieser Verflochtenheit ist der zweifache Legitimationsweg über Rat und Parlament, der zur Entscheidungsfindung in der EU notwendig ist. Darauf wird im nachfolgenden Abschnitt zum Lissabon-Vertrag noch genauer eingegangen.

Der Europäische Rat gilt als übergeordnete Institution der Systemgestaltung und ist vor allem in Fragen der Weiterentwicklung der Union verantwortlich. Er setzt sich zusammen aus 28 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten. Der EU-Ministerrat, der Rat der Europäischen Union, stellt zusammen mit dem Europäischen Parlament (EP) die Legislative der EU dar. Trotz des Bedeutungs- und Machtzuwachses des Parlaments ist der Rat der EU weiterhin die ausschlaggebende Entscheidungsinstanz.

Für die allgemeine Rechtsprechung ist der Europäische Gerichtshof zuständig. Die Geldpolitik der Euro-Zone wird von der Europäischen Zentralbank verantwortet. Neben diesen Kerninstitutionen gehören zum EU-System noch beratende Ausschüsse wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen. Bei beiden Ausschüssen handelt es sich um organisierte Interessenvertretungen, die eine beständige und bedeutende Position in den Entscheidungsprozessen des Mehrebenensystems der EU einnehmen (vgl. ebd.).

Der Mehrebenencharakter und die Komplexität der EU wird auch innerhalb der politischen Prozesse des Staatenverbundes deutlich (vgl. ebd., 235). Territorial lässt sich das System am einfachsten durch die drei Ebenen Europa, Nationalstaat und Region definieren. Durch die Vielzahl der Ebenen und Akteure, die in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind, kommt es zu permanenten und zeitintensiven Verhandlungen zwischen den Staaten. Dies liegt auch daran, dass zentrale Entscheidungen nicht ohne die Zustimmung aller Mitglieder getroffen werden können. Politische Prozesse in den Mitgliedsstaaten erfolgen also nicht losgelöst von den Strukturen der Europäischen Union, und Entscheidungsfindungen durchlaufen mehrstufige Verfahren (vgl. Schmidt & Schünemann 2009, 235).

Die EU wird trotz der vielschichtigen Regularien und Abstimmungsverfahren ständig eines Demokratiedefizits bezichtigt. Zum Einen werden der EU intransparente Arbeits- und Abstimmungsverfahren vorgeworfen, und zum Andern bestünde eine mangelhafte Akzeptanz der EU auf Seiten der Bürger., . Die fehlende gesellschaftliche Anerkennung wird in der sozialwissenschaftlichen Fachdiskussion auch als Legitimationsdefizit bezeichnet (vgl. ebd.).

In der Debatte um das Demokratiedefizit lassen sich grundsätzlich zwei Positionen unterscheiden: Auf der einen Seite stehen die Vertreter, nach deren Auffassung die EU als internationale Organisation eine eigene Legitimität brauche, da sie de facto kein Staat sei. Auf der anderen Seite finden sich jene, die den Standpunkt vertreten, dass eine indirekte Legitimität für eine zwischenstaatliche Organisation wie die EU ausreichend sei (vgl. ebd.).

Generell lassen sich für die Europäische Union drei Legitimationsquellen ausmachen: (1) Input-Legitimität durch Partizipation, (2) Output-Legitimität durch Leistung und (3) die Legitimität durch eine europäische Identität. Vor diesem Hintergrund wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Lösungsansätze diskutiert, um die behaupteten demokratischen Defizite zu verringern und eine stärkere Fundierung der Union zu erzielen. Denkbar sind Reformen innerhalb des EU-Systems wie beispielsweise die Aufwertung des Europaparlaments, die Einführung direktdemokratischer Elemente oder aber vollkommen neue Beteiligungsformen, wie beispielsweise ein Vetorecht auf regionaler Ebene. Wie in der vorliegenden Arbeit zu zeigen sein wird, werden in der öffentlichen Debatte Bedenken

dahingehend geäußert, ob derartige Neuerungen praktikabel beziehungsweise effektiv sind (vgl. ebd.). Insbesondere vor dem Hintergrund der erweiterten EU zeigt sich jedoch die Notwendigkeit nach neuen Integrationsverfahren.

Zur Flexibilisierung der Integrationsprozesse und um die politischen Prozesse insgesamt effizienter zu gestalten, hat die EU bereits zwei neue Verfahren eingeführt: Die Variante der „flexiblen Integration“ und die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK). Der Flexibilisierungsansatz basiert im Wesentlichen auf drei Modellen: (1) Das Europa der zwei beziehungsweise der verschiedenen Geschwindigkeiten, (2) Europa à la carte und (3) Europa in konzentrischen Kreisen (vgl. ebd.). Eine flexiblere Gestaltung der Integration ist mit diversen Risiken verbunden, vor allem mit der Gefahr der Entstehung einer Zweiklassengemeinschaft. Im Vergleich zur „flexiblen Integration“ birgt die OMK weniger Gefahren. Im Kern sieht diese Strategie eine jährliche Evaluierung aller bereitwilliger Mitgliedsstaaten vor, die durch Kommission und Rat geleitet werden (vgl. ebd.).

Diese einführenden Darlegungen vermitteln bereits einen Einblick in die Komplexität des gesamten EU-Systems. Bevor in der weiteren Auseinandersetzung die konkreten Problemfelder der EU untersucht werden, sollen im nachfolgenden Abschnitt die Entwicklungen der EU seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon beleuchtet werden.

### **3.3. Der Vertrag von Lissabon**

Der Vertrag von Lissabon (ursprünglich: EU-Grundlagenvertrag bzw. Reformvertrag) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der nach zweijährigen Verhandlungen am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Vertragspartner waren alle seinerzeitigen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der Vertrag von Lissabon gilt weithin als außerordentlich wichtige Etappe auf dem Weg zu einem transparenten, effizienten und demokratischen Europa, Deshalb stellt er auch eine bedeutsame Grundlage für diese Untersuchung dar. Das zentrale Ziel des Vertrages ist es, die politische Union durch einen Ausbau an demokratischen Elementen zu stärken und neue Mitglieder bestmöglich zu integrieren (vgl. Pollak 2007, 142ff.).

Der Ursprung des Vertragswerks war der Entwurf einer europäischen Verfassung, der aber im Jahr 2005 scheiterte. Durch den Lissabon-Vertrag wurden neue Abstimmungsregeln geschaffen und die Möglichkeiten für Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet werden. Außerdem war vorgesehen, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die der nationalen Volksvertretungen zu stärken (vgl. ebd.). Auch wenn die gesamteuropäische Debatte, ähnlich wie bei vorherigen europäischen Verfassungsreformen, nur schwach

ausgeprägt war, zeigen diverse öffentliche Aktionen und Proteste, wie sehr der Vertrag die Gesellschaft polarisierte.

Ein Blick auf den historischen Kontext belegt, dass sich das Umfeld der Europäischen Union gewandelt hat (vgl. Franzius & Preuß 2012, 18). Einerseits haben sich die Anforderungen der Bürger verändert, andererseits hat sich auch die Union institutionell und strukturell immer wieder neu organisiert und den Bedürfnissen ihrer Mitglieder angepasst. Ursprünglich gegründet als „Zweckverband funktionaler Integration“ (Ipsen 1972 zit. nach Franzius & Preuß 2012, 19) standen zunächst die wirtschaftlichen Interessen der Akteure eindeutig im Vordergrund des Interesses. Politische Themen hingegen spielten auf europäischer Ebene nur eine untergeordnete Rolle. Kompetenzen wurden entweder auf die Europäische Kommission übertragen oder verblieben bei den nationalen Parlamenten selbst (vgl. ebd.). Im Rahmen der Reformen wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments schrittweise ausgeweitet, so dass es heute zu den drei wichtigsten europäischen Institutionen zählt. Die Führungsrolle des Europäischen Rats, der letztlich alle rechtlichen Entscheidungen trifft, ist unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten hingegen umstritten (vgl. ebd., 20). In seiner Funktion repräsentiert er die Regierungen der Mitgliedsstaaten und übernimmt als solcher zusammen mit dem Rat der Europäischen Union die wichtigste zwischenstaatliche Position (vgl. ebd.).

Die Europäische Union legitimiert sich in erster Linie durch das Bekenntnis der Mitgliedsstaaten zum Demokratiegrundsatz. Gerade weil es auf EU-Ebene keine zentrale Instanz gibt, braucht es funktionierende demokratische Strukturen innerhalb der Nationalstaaten, um das EU-System zu stabilisieren (vgl. ebd., 20). Damit einher geht auch der Bedarf nach transparenten Entscheidungsprozessen und einer klaren Kompetenzverteilung. Diesbezüglich wurde sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene immer wieder die mangelhafte Effektivität, bedingt durch die komplexe Aufgaben- und Machtverteilung, der Rechtsetzung kritisiert.

Um einerseits die Wirksamkeit der Entscheidungsprozesse zu erhöhen und andererseits zu verhindern, dass es bei der Rechtsetzung und Auslegung zu einem Demokratieverlust kommt, wurden im Rahmen des Lissabonvertrages neue Strukturen und Mechanismen geschaffen. Diese bedeuten für die Union insgesamt einen erheblichen Fortschritt (vgl. Mayer 2007, 114f.). Wichtige Eckpfeiler stellen hier die Auflösung der Drei-Säulenstruktur<sup>4</sup> und die Etablierung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit dar. In Zuge der Umstrukturierung wurde die EG vollständig durch die EU ersetzt und darf seither nicht mehr nur als bloßer

---

<sup>4</sup> Die „drei Säulen“ bestanden aus den Europäischen Gemeinschaften (EURATOM und EG), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)

„Dachverband“ agieren, sondern ist selbst beschlussfähig. Damit gewinnt die EU insgesamt an Autonomie, ohne das demokratische Grundgerüst zu gefährden. Weiterhin bestehen bleiben jedoch komplexe Teilordnungen auf den verschiedenen Ebenen, durch die demokratische Prozesse nach wie vor von vielen Akteuren legitimiert werden müssen.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Legitimation der gesamten Union aus der Verbindung zwischen der demokratischen Qualität der innerstaatlichen und der europäischen Prozesse zusammensetzt. Die demokratische Legitimität durch die Nationalstaaten allein ist jedoch nicht ausreichend, um die gesamte Union zu legitimieren. So weisen Franzius und Preuß darauf hin, dass für die Union die Notwendigkeit schrittweise gestiegen ist, eigene Mechanismen zu entwickeln, , damit sie sich langfristig demokratisch stabilisieren kann (vgl. Franzius & Preuß 2012, 21). Die Reformen im Zuge von Lissabon versuchen nach Vorbild eines pluralistischen Modells Transparenz und Partizipation (Art. 10 f. EUV) zu fördern. Wesentlich hierbei ist die Anforderung, nationale Vertreter der Mitgliedsstaaten stärker an der Umsetzung der Verträge zu beteiligen und sich nicht mehr ausschließlich auf die einmalige Zustimmung zu grundsätzlichen EU-Verträgen zu berufen (vgl. ebd.). Mit der rechtlichen Verankerung von Transparenz und Partizipation als Grundprinzipien grenzt sich die EU von den meisten Nationalstaaten ab, die derartige Werte in der Regel nicht in ihren Rechtsordnungen vorsehen (vgl. ebd.). Die demokratiepolitische Entwicklung belegt, dass das Unionsrecht Spielraum lässt für Reformen und Neugestaltung. Bevor im weiteren Verlauf dieses Kapitels genauer auf die einzelnen demokratischen Elemente als integrale Bestandteile des Lissabon-Vertrages eingegangen werden soll, wird zunächst ein Überblick über die bedeutendsten Veränderungen des Vertrages von Lissabon gegeben.

### **Überblick über die zentralen Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon**

- Stärkung der gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments
- Rechtliche Fusion von Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft
- Verlängerung der Amtszeit des Ratspräsidenten auf zweieinhalb Jahre mit dem Ziel, durch mehr Kontinuität die Aktivität und Effizienz des Europäischen Rates zu steigern
- Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union und die Einführung der doppelten Mehrheit als Abstimmungsverfahren (ab 2014)
- Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf die polizeiliche und juristische Kooperation in Strafsachen
- Stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der EU
- Die Einführung einer Europäischen Bürgerinitiative (EBI)

- Die Einführung des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates
- Ausbau der Kompetenzen des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik
- Gründung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes
- Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta
- Mehr Auflagen für EU-Beitritt und eine erste Regelung im Falle eines freiwilligen EU-Austritts
- Eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Klimawandels
- Ausbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (vgl. Europäische Union 2010b).

### **3.3.1. Die Festschreibung der Zweigliedrigen Legitimationsstruktur**

Europäische Demokratie und Demokratie in den Mitgliedsstaaten sind untrennbar miteinander verbunden. Nur durch eine effektive Kooperation mit den demokratischen Institutionen der Nationalstaaten ist es der Union möglich, ihre eigenen demokratischen Werte zu realisieren. Im Vertrag von Lissabon wurden diese Werte mit dem neuen Art. 2 EUV festgeschrieben. Als „Union der Völker“ fußt die EU grundsätzlich auf den Prinzipien der Menschenwürde und der Freiheit.

In Art. 10 des reformierten Unionsvertrags wird zusätzlich die Demokratie als Leitwert, der für alle Mitglieder Gültigkeit hat, festgehalten:

*„Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“ (Art. 10 Abs. 2 EUV)*

Da die Union kein Staat ist, bedarf es spezifischer Maßstäbe, um ihre Demokratiequalität messen zu können. Die Einführung der zweigliedrigen Legitimationsstruktur stellt in diesem

Zusammenhang einen bedeutsamen Schritt für die demokratische Absicherung der Union dar. Einerseits legitimiert sie sich über die Unionsbürger, die durch das direkt gewählte Europäische Parlament repräsentiert werden, und andererseits zu den nationalen Parlamenten über Rat und Europäischen Rat (vgl. Franzius & Preuß 2012, 22). Gemäß dem „Checks and Balances-Modell“ kann durch diese zweigliedrige Legitimierung eine wechselseitige Kontrolle ausgeübt werden. Für die EU-Bürger bedeutet dies, dass sie zum einen als Mitglieder der Union und zum anderen als Angehörige ihrer Nationalstaaten an den politischen Prozessen partizipieren können (vgl. ebd.). In der demokratischen Praxis bedeutet dies jedoch nicht, dass das Europäische Parlament in alle Rechtsetzungsprozesse einbezogen werden muss (vgl. ebd.).

### **3.3.2. Stärkung von Gleichheit, Repräsentation und Partizipation**

Gleichheit, Repräsentation und Partizipation stellen zentrale Komponenten demokratischer Systeme dar. Aus diesem Grund sind sie auch integraler Bestandteil des Lissabon-Vertrages und werden in Art. 9 (Gleichheit), Art. 10 (Repräsentation) und Art. 11 EUV (Partizipation) explizit als demokratische Grundsätze definiert<sup>5</sup>. Darüber hinaus wird festgehalten, dass es von fundamentaler Bedeutung ist, dass die Bürger stärker am politischen Geschehen beteiligt werden.

Bereits in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza lässt sich das Interesse der EU-Mitgliedsstaaten erkennen, die EU möglichst „bürgernah“ zu gestalten. Um die Partizipation der Unionsbürger zu stärken, wurde so für jeden EU-Bürger ein aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament eingeführt (Art. 18 bis 25 AEUV). Zudem wurde ein erweitertes Klagerecht für jeden Unionsbürger eingeführt. Er hat dadurch die Möglichkeit, bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit Klage beim EuGH einzureichen (vgl. Bergmann 2012). Hinzu kommen das Petitionsrecht (Art. 24 AEUV), die Möglichkeit Bürgerbeauftragte zu Rate zu ziehen und der freie Zugang zu Dokumenten der EU-Organe (vgl. ebd.). Darüber hinaus wird dem EU-Bürger zugesichert, dass er alle diese Rechte und Angebote von Seiten europäischer Institutionen in seiner Muttersprache beanspruchen kann.

Trotz dieser demokratiethoretischen Fortschritte ergeben sich Konflikte aus dem Verhältnis zwischen Partizipation und dem Grundsatz der politischen Gleichheit. Denn die

---

<sup>5</sup> Art. 11 Abs. 1-3 EUV hält fest: (1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. (2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft. (3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

praktische Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen hängt in entscheidender Weise von der Organisationsfähigkeit der jeweiligen Gruppe ab. Da in der Realität idas tatsächliche Ausmaß an Partizipation nicht bei allen Akteuren gleich stark ist, bleibt ein gewisses Maß an Ungleichheit bestehen.

Grundsätzlich werden die periodischen Wahlen als hauptsächliches Mittel angesehen, mit dem die Bürger Einfluss auf die Politik nehmen und ihre Meinung und Interessen öffentlich repräsentieren können (vgl. Andersen & Wichard 2003). In der rechtswissenschaftlichen Literatur finden sich allerdings unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Bedeutung der europäischen Beteiligungsrechte. Die eine Richtung erachtet eine Stärkung der Mitbestimmungsrechte als basale Voraussetzung für die Zukunft der europäischen Demokratie (vgl. Huber 1999, 27; vgl. dazu auch Franzius & Preuß 2012, 23). Eine andere Richtung geht davon aus, dass Partizipationsmöglichkeiten von Individuen und Gruppen nicht notwendigerweise Teil des auf Wahlen beschränkten demokratischen Prinzips sein müssen (vgl. ebd.). Franzius und Preuß betonen die Notwendigkeit grenzübergreifend zu agieren und auf nationalstaatlicher, europäischer und auch internationaler Ebene anzuknüpfen, um das Legitimationsniveau langfristig heben zu können (vgl. ebd., 24).

Eine Begrenzung der Bürgerpartizipation auf die periodischen Wahlen scheint in jedem Fall unzureichend, um die allgemeine Teilhabe am Unionsgeschehen ausbauen und in Folge das Demokratiedefizit der EU vermindern zu können. Jedoch kann festgehalten werden, dass der Vertrag von Lissabon das Modell der partizipativen Demokratie anerkennt und den rechtlichen und normativen Rahmen liefert, um jedem Individuum den Zugang zur Politik zu ermöglichen. Im Ausbau der demokratischen Beteiligung und mit der Intention, Entscheidungen so transparent und bürgernah wie möglich zu kommunizieren, liegen neue Chancen der Legitimation für die Union.

### **3.3.3. Die Europäische Bürgerinitiative**

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wurde als Instrument direktdemokratischer Partizipation ins Leben gerufen und soll dazu beitragen, die Mitbestimmung der Bürger auf EU-Ebene zu erweitern und die europäische Demokratie über die lokale und staatliche Ebene hinaus zu stärken. Am 1. April 2012 in Kraft getreten, handelt es sich bei dem neuen Mittel um ein Initiativverfahren direkter Demokratie, das Unionsbürgern die Möglichkeit bieten soll, spezifische Themen unmittelbar bei der Europäischen Kommission einzubringen (vgl. Zukunft Europa 2012).

Jeder EU-Bürger, der zu den Wahlen zum Europaparlament zugelassen ist, hat die Möglichkeit, sich an einer Initiative zu beteiligen und damit Einfluss auf politische Themen und Entscheidungen zu nehmen (vgl. ebd.). Es ist dabei von Bedeutung, dass die Europäische Bürgerinitiative kein Mittel ist, um politische Entscheidungen zu verhindern, sondern vielmehr als effektives Instrument genutzt werden soll, um Politik aktiv zu gestalten.

Die genauen Bestimmungen zur EBI enthält Art. 11 Abs. 4 EUV. Eine Bürgerinitiative bedarf demnach der Unterstützung von mindestens einer Million teilnahmeberechtigten Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten<sup>6</sup>. Wenn ausreichend Unterstützungsbekundungen vorliegen, wird ein Bürgerausschuss gebildet und die Initiative gelangt zum EU-Parlament, wo gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine Anhörung stattfindet (vgl. ebd.). Die Kommission hat die Pflicht, eine eingegangene Initiative auf ihrer Internetseite zu publizieren, eine Überprüfung innerhalb von vier Monaten durchzuführen und die Öffentlichkeit über das Ergebnis in Kenntnis zu setzen. Thematisch muss das Anliegen in den Zuständigkeitsbereich von Union und Kommission fallen. Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedsstaat oder Unionsaustritte sind als Gegenstand von Europäischen Bürgerinitiativen ausgeschlossen.

Im Kern soll die EBI dazu beitragen, dass Politik ihren elitären Charakter verliert und Bürger die Möglichkeit erhalten, für sie relevante Themen „von unten nach oben“ an die Unionsorgane heranzutragen (vgl. Franzius & Preuß 2012, 25). Es ist jedoch zu fragen, ob es den Zivilgesellschaften in den EU-Mitgliedsstaaten gelingt, sich so zu organisieren, dass sie das geforderte Quorum an Teilnehmern erreichen. Eine Analyse der bisherigen Bürgerinitiativen zeigt, dass sie hauptsächlich von Kirchen oder großen Vereinen getragen wurden, die aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung unkomplizierter die erforderliche Anzahl von Unterstützern gewinnen können.

Die Initiative liefert Potential, um die gesellschaftliche Diskussion zu fördern und eine größere Öffentlichkeit für europäische Themen zu kreieren. Im Gegensatz zum Petitionsrecht des Europäischen Parlaments werden die vorgebrachten Anregungen durch die EBI direkt von der Kommission verhandelt, die über das formale Initiativrecht für die Rechtsetzung verfügt. Franzius und Preuß geben dennoch zu bedenken, dass die Initiative nur jeweils einen spezifischen Gegenstand thematisieren kann, weshalb sie es für wenig realistisch halten, dass hierdurch ein allgemeiner Wandel der Politik befördert wird (vgl. ebd.). Außerdem kann kritisch angemerkt werden, dass in den Nationalstaaten bisher unterschiedliche Mindestaltersgrenzen für die Teilnahme an den Initiativen gelten. Ferner ist bisher unklar, ob

---

<sup>6</sup> Zum derzeitigen Zeitpunkt müssen sich somit mindestens sieben verschiedene Staaten an der Initiative beteiligen.

Bürgerinitiativen rechtliche Verbindlichkeit für sich beanspruchen können und der Initiativausschuss bei Zurückweisung des Antrags die Möglichkeit hat hiergegen rechtlich vorzugehen (vgl. ebd.).

Auch die Ergebnisse der Studie der Rechtswissenschaftler Lorenz Langer (Universität Zürich) und Andreas Müller (Universität Innsbruck) geben Anlass, an Sinnhaftigkeit und Effektivität der Europäischen Bürgerinitiative zu zweifeln. Sie vergleichen die EBI mit der Schweizer Volksinitiative und zeigen auf, wie vergleichsweise gering die Wirkung der EU-Bürgerinitiative ist (vgl. Langer & Müller 2013, 229ff.). Während eine erfolgreich durchgeführte Volksinitiative in der Schweiz zu einer Verfassungsänderung führt, bedeutet eine erfolgreiche EBI lediglich, dass sich die Europäische Kommission mit dem Anliegen beschäftigt und gegebenenfalls einen Vorschlag für einen Rechtsakt macht (vgl. ebd.). Auch in Bezug auf die inhaltlichen Beschränkungen lassen sich klare Mängel der EBI feststellen. So bietet die Formulierung zu den materiellen Einschränkungen viel Spielraum für Interpretationen. Demnach darf eine Initiative keinen „offenkundig missbräuchlichen, unseriösen oder schikanösen Charakter“ aufweisen und muss den „Werten der Union“ entsprechen (vgl. ebd.). Wo hier die Grenzen verlaufen, bleibt unklar, und es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob es nicht den ursprünglichen Sinn verfehlt, wenn Initiativen nicht auch Störfaktor sein und damit auf etwaige politische Missstände aufmerksam machen dürfen. In diesem Zusammenhang appellieren die beiden Forscher an das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof, die Kommission stärker unter Druck zu setzen und Gesetzesvorlagen zu fordern (vgl. ebd.).

Mit der Europäischen Bürgerinitiative hat die Europäische Union zum ersten Mal ein direktdemokratisches Instrument der Legitimation geschaffen. Allerdings macht die kritische Analyse deutlich, dass die tatsächliche Wirkung und ihr direktdemokratisches Potential zweifelhaft bleiben. Bis dato zeigen sich wenige Ansätze einer Veränderung. Damit die Europäische Bürgerinitiative als Instrument direktdemokratischer Partizipation wirksam werden kann, müsste sie zunächst im Unionsverfassungsrecht verankert werden (vgl. ebd., 289). Nur auf diesem Wege kann sie für die EU-Bürger zu einer Chance werden, an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzunehmen und diese effektiv mitzubestimmen.

### 3.4. Problemfelder der EU

Durch den Vertrag von Lissabon konnten einige der jahrelang präsenten Reformdebatten abgeschlossen und neue Rahmenbedingungen für die Entwicklung der europäischen Demokratie geschaffen werden. Jedoch zeigt sich, dass die praktische Umsetzung auf Unionsebene durch die Reformen nicht vereinfacht wurde, da die Komplexität der institutionellen Verflechtungen bestehen blieb. Die niedrige Wahlbeteiligung von 43,3 Prozent bei den Europawahlen im Jahr 2009 (vgl. Europäische Union 2009a) kann als Indiz dafür angesehen werden, dass die Distanz zwischen dem Europa der Institutionen und dem Europa der Bürger auch nach dem Vertrag von Lissabon fort besteht.

Darüber hinaus werden die geringfügigen Änderungen zum vorherigen EU-Verfassungsvertrag und die intransparente und komplizierte Ausgestaltung des Vertrages kritisiert. Besonderer Handlungsbedarf zeigt sich im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Obwohl die Kooperation insgesamt ausgebaut wurde, bleibt die GASP weiterhin mehrheitlich zwischenstaatlich organisiert (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2008b). Schließlich ist bei Entscheidungen über Steuer- und Finanzierungsfragen nach wie vor ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates erforderlich. Damit verbleibt das Primat der Politik weiterhin beim Rat (vgl. ebd.).

Im Zusammenhang mit den Schwächen der EU taucht die Bezeichnung „Europäisches Trilemma“ häufiger in der öffentlichen Debatte auf. Damit benennt Tobler (2010), auf den dieser Begriff zurückgeht, die dreifache Legitimitätsproblematik der EU: Erstens bestehe ein Demokratiedefizit, weil nur das Parlament direkt von den Bürgern gewählt wird und deshalb die EU-Institutionen nur unzureichend legitimiert seien. Zweitens mangle es an einem Zugehörigkeitsgefühl und europäischem „Wir-Gefühl“, was Tobler mit Identitätsdefizit bezeichnet. Und drittens bestünde ein Öffentlichkeitsdefizit. Es gäbe zu wenig positive Berichterstattung über die EU, obwohl diese immer mehr an Einfluss und Bedeutung gewinnt. Die öffentlichen Debatten zeigen, dass die Union trotz der tiefgreifenden Reformen der letzten Jahre weiterhin einer starken Kritik ausgesetzt ist. Wie Tabelle 1 zeigt, weist das System der EU weiterhin einige Schwächen auf, die sich in verschiedenen Dimensionen und Aspekten äußern. Häufig ist im Zusammenhang mit den Herausforderungen der Union auch die Rede von einer Kommunikationskluft und dem Vermittlungs- und Wahrnehmungsproblem der EU. Im folgenden Abschnitt sollen die einzelnen Aspekte dieser Problematik erörtert werden. Da sich einige Faktoren gegenseitig bedingen, ist eine klare Abgrenzung nicht immer möglich. Zudem sind je nach Perspektive und Erklärungsrahmen verschiedene Gliederungen der Problemlagen möglich. Im ersten Abschnitt wird zunächst auf den Vorwurf des

Demokratiedefizits der EU eingegangen, um die strukturellen und systemimmanenten Schwierigkeiten des Systems aufzuzeigen. Die weitere Auseinandersetzung mit dem Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblem der EU konzentriert sich auf die Ebene der Akteure. Im Speziellen werden hierbei die konkreten Probleme und Herausforderungen der EU im Hinblick auf Unionsbürger, Mitgliedsstaaten und Medien erörtert.

**Tabelle 1: Elemente des Wahrnehmungs- und Vermittlungsdefizits der EU**

<b>DIE EUROPÄISCHE UNION</b>	
<b>DAS SYSTEM</b>	Komplexe Struktur Sprachbarrieren Ressourcenknappheit
<b>EU-BÜRGER</b>	Vertrauen, Image Wachsende Skepsis Fehlende Zustimmung und geringe Beteiligung Wissens- und Informationsmangel
<b>MITGLIEDSSTAATEN</b>	Nationale Themen statt EU-Themen (EP-Wahlen)
<b>MEDIEN</b>	Dominanz der nationalen Medien Nachrichtenwerte Propagandavorwurf

*Quelle: Eigene Darstellung.*

### 3.4.1. Die Europäische Union und der Vorwurf des Demokratiedefizits

Der weitverbreitete Vorwurf des Demokratiedefizits der Europäischen Union stellt einen wesentlichen Aspekt der vorliegenden Untersuchung dar. Im vorherigen Kapitel wurde bereits darauf verwiesen, dass sich sowohl in Bezug auf die Struktur als auch auf die Institutionen Defizite der Union nachweisen lassen. Im Kern verweist das „strukturelle Demokratiedefizit“ auf die fehlende Existenz eines einheitlichen Staatsvolkes, während das „institutionelle Demokratiedefizit“ auf die Mängel des politischen Systems Bezug nimmt. Der Sozialpsychologe Chrysochoou sieht den Kern des Demokratiedefizits in der ungenügenden Europäischen Integration und schlägt folgende Definition vor:

*„In general, it points to a negative side effect of European integration – the growing dissonance between the requirements of democratic rule and the actual conditions upon which the management of EU affairs is largely based.“ (Chrysochoou 2007, 360)*

Die mangelnde Bindung zwischen Regierung und Regierten, in diesem Fall zwischen Unionsorganen und EU-Bürgern ist ein grundsätzliches Problem der EU (vgl. Kapitel 3.4.2.). In der öffentlichen Debatte stellt dies ein Hauptkriterium dar, an dem sich die Union messen lassen muss. Die fortschreitende Verlagerung der Kompetenzen von nationalstaatlicher auf europäische Ebene ist diesbezüglich ein Kernaspekt, da hierfür grundsätzlich der Konsens der Bürger erforderlich wäre. Ohne diese Zustimmung ist eine Legitimierung des Systems nicht gegeben (vgl. Craig 1999, 23). Ein Hauptkritikpunkt ist die ungleichmäßige Kompetenz- und Machtverteilung zwischen den EU-Organen. Fraglich ist jedoch, inwiefern eine Gleichverteilung notwendig ist, in Anbetracht der Tatsache, dass es in demokratischen Systemen immer um eine „balance of power“ zwischen Legislative, Exekutive und Judikative und nicht um eine vollständige Parität geht.

Die diagnostizierten institutionellen Defizite stehen häufig in engem Zusammenhang mit der Rolle des Europäischen Parlaments. Das Parlament verfügt im Verhältnis zum Europäischen Rat und zur Kommission über deutlich weniger Kompetenzen und eine geringere Entscheidungsgewalt, obwohl es das einzige EU-Organ ist, das direkt vom Volk gewählt wird (vgl. Chrysochoou 2007, 361). Eine Ausnahme bildet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren<sup>7</sup>, in dem die Position des Europäischen Parlaments gestärkt ist. Dieses Verfahren hat in den letzten Jahren deutlich an Gewicht gewonnen. Dennoch kann das Parlament Rechtsakte nicht formell initiieren, dieses Recht bleibt der Kommission

---

<sup>7</sup> Vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 war die Bezeichnung Kodezisions- oder Mitentscheidungsverfahren.

vorbehalten. Auch in Bereichen wie der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik und Teilen der Innen und Justizpolitik hat das Parlament gegenüber anderen EU-Organen wie dem Ministerrat weniger Gesetzgebungskompetenz. Dies ist ein wesentlicher Kritikpunkt in der gesamten Debatte (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2008b).

Ratsentscheidungen haben durch die Einführung der Qualifizierten Mehrheit zwar an Effizienz gewonnen, dennoch haben die nationalen Parlamente im Falle einer Mehrheitsentscheidung im Rat nach wie vor keine direkten Handlungsmöglichkeiten. In Österreich besteht die Möglichkeit einer bindenden Stellungnahme<sup>8</sup> durch die im Parlament vertretenen Minister. Damit bildet das österreichische System hier unter den Mitgliedsstaaten eine Ausnahme. Allerdings wird von diesem Recht nur selten Gebrauch gemacht (vgl. Neisser 2002, 361ff.).

Im Hinblick auf die geteilte Rechtsetzung zwischen Europäischem Parlament, Rat der EU und Europäischer Kommission ergibt sich die Schwierigkeit, dass alle Entscheidungen in mitunter langwierigen Prozessen ausgehandelt werden müssen. Demokratiepolitisch hat dies zwar den Vorteil, dass alle relevanten Parteien Gehör finden, jedoch schließen die Vermittlungsverfahren die Öffentlichkeit nicht mit ein. Im Ergebnis können somit die EU-Bürger nicht in direkter Form partizipieren (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2008b). Neben den genannten Gesichtspunkten verweist das institutionelle Demokratiedefizit auch auf die vermeintlich unvollständige Gewaltenteilung und die fehlende Existenz einer zentralen Regierungsinstanz auf EU-Ebene, durch die alle Prozesse koordiniert werden (vgl. Schmidt 2006, 408). Die Kritiker des

Im Zusammenhang mit dem strukturellen demokratischen Defizit wird ein großes Problem in der heterogenen Zusammensetzung der Mitgliedsstaaten gesehen, aufgrund dessen eine Legitimierung der Union schwer vorstellbar scheint. Werte, Normen und politische Strukturen variieren so erheblich, dass ein gesamteuropäischer Diskurs nur schwer umsetzbar sei. Es mangle an einem geteilten „Wir-Gefühl“ und einem europäischen Demos. Der Begriff des europäischen Demos meint eine Mitgliedergemeinschaft, die auf gemeinsamen Interessen basiert und darüber hinaus den Nationalstaaten die Möglichkeit bietet, ihre Anliegen und Forderungen an übergeordnete demokratische Institutionen zu stellen (vgl. Chrysochoou 2007, 363f.).

---

<sup>8</sup> Die Bindende Stellungnahme wurde wenige Tage vor Österreichs EU-Beitritt im Nationalrat beschlossen. Das Begleitgesetz sieht eine explizite Mitwirkung des Parlaments bei der Rechtsetzung vor. Art. 23e und 23f, B-VG: „Zu jedem EU-Vorhaben muss dem Nationalrat und dem Bundesrat die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Diese Vorgaben des Nationalrates (...) sind für die Bundesregierung auf allen Verhandlungsebenen des Rates dann bindend, wenn ein EU-Vorhaben durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder- im Falle unmittelbar anwendbarer Rechtsakte – eine Angelegenheit betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wäre“ (vgl. Neisser 2002, 361ff; vgl. dazu auch Pollak & Slominski 2003, 707-729).

Im Hinblick auf die Umsetzbarkeit einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit zeigen sich in den Sozialwissenschaften unterschiedliche Zugänge. Viele Wissenschaftler nehmen an, dass insbesondere aufgrund von sprachlichen und kulturellen Unterschieden eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit utopisch sei (vgl. Kapitel 3). Es wird davon ausgegangen, dass es an grundlegenden Faktoren wie einer gemeinsamen Sprache, an der Identifikation mit einem Gebilde „Europa“ oder europaweiten Massenmedien fehle, um eine gemeinsame Öffentlichkeit in Europa zu kreieren (vgl. Grimm 1995). Auch Kielmansegg erkennt in der sprachlichen Vielfalt ein Hauptproblem der europäischen Gemeinschaft (vgl. 2003, 58f.). Die Menschen können sich nicht miteinander unterhalten und teilen größtenteils auch keine gemeinsame Geschichte, weshalb die Entstehung einer Kommunikationsgesellschaft nur schwer möglich sei (vgl. ebd.). Neuere Ansätze knüpfen an der Möglichkeit einer bereits partiell existierenden europäischen Öffentlichkeit an und versuchen hieraus abzuleiten, dass ein Trend in Richtung eines gemeinsamen Europas bereits erkennbar ist (vgl. Trenz 2001; vgl. dazu auch Meyer 2000; Eder 2000; Gerhards 2002).

Auch nach Klaus sind bereits vielfältige europäische Öffentlichkeiten vorhanden (vgl. Klaus 2006, 94). Diese definieren sich durch das Handeln unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen auf europäischer Ebene (vgl. ebd.). Darüber hinaus wird angemerkt, dass es fraglich sei, inwieweit kulturelle Heterogenität gegen eine kollektive Identität Europas sprechen muss (vgl. Holzinger 2005, 101).

Anknüpfend an die Beziehung zwischen Individuum und politischem System bezieht sich die Kritik des strukturellen Demokratiedefizits im Weiteren auch auf den Gesichtspunkt der „Entfremdung“. Hierauf soll im nachfolgenden Abschnitt zur Beziehung zwischen Europäischer Union und Unionsbürgern im Detail eingegangen werden.

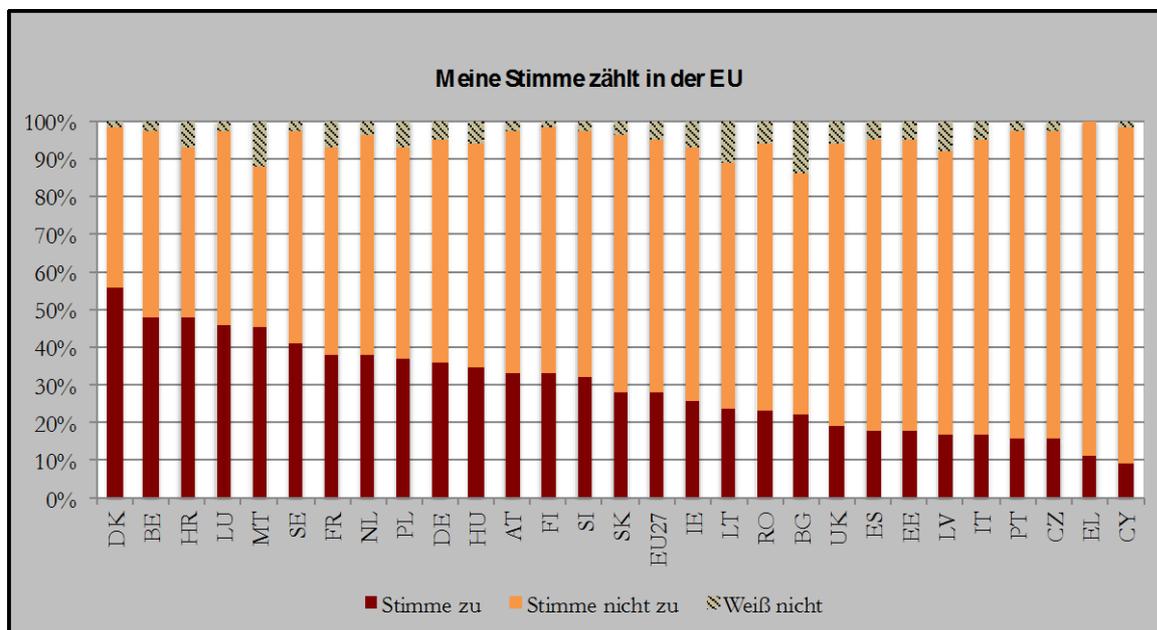
### **3.4.2. Die Europäische Union und die Europäischen Bürger**

Ein wichtiges Instrument zur Untersuchung der Einstellung der Europäer zur Union ist die Eurobarometer-Umfrage. Sie wird jährlich von der Europäischen Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse bezeugen immer wieder das Distanz-Problem zwischen Bürgern und EU-Institutionen. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wird das problematische Distanzverhältnis auch als „Entfremdung“ bezeichnet. Als wesentlicher Treiber dieser Entwicklung wird der Kompetenztransfer von der nationalen zur europäischen Ebene gesehen (vgl. Craig 1999, 22). Als problematisch wird auch das Gefälle zwischen einer umfangreichen wirtschaftlichen und rechtlichen Integration auf der einen Seite und einem Mangel an

politischer Integration auf der anderen Seite gesehen (vgl. Centrum für angewandte Politikforschung 2004). Die Bürger, die ‚eigentlich‘ im Zentrum des politischen Interesses stehen sollten, fühlen sich unbeachtet und distanzieren sich immer stärker von der EU-Führung und damit schlussendlich vom gesamten europäischen System (vgl. ebd.). Diese Entwicklung schlägt sich deutlich in den aktuellen Werten der Eurobarometer-Umfrage nieder.

Das fehlende Vertrauen in die politischen Institutionen der EU auf Seiten der Gesellschaft kann als Grundproblem der Union angenommen werden. Auch im Jahr 2013 zeigte sich, dass zwei Drittel der befragten EU-Bürger das Gefühl haben, ihre Stimme habe keinen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der Union (vgl. Abbildung 1). Im Vergleich zu den vorherigen Studien ist das Vertrauen in die EU-Institutionen sogar noch weiter gesunken (vgl. Standard-Eurobarometer 79). Auch der Zukunft der EU sehen 46 Prozent der Europäer pessimistisch entgegen (vgl. ebd., 11). In Zusammenhang mit dem fehlenden Vertrauen, zeigt sich auch, dass sich über die Hälfte der Befragten (59 Prozent) mehr Informationen über die Rechtslage der EU wünschen (vgl. ebd.).

**Abbildung 1: Meine Stimme zählt in der EU – Nationale Ergebnisse**

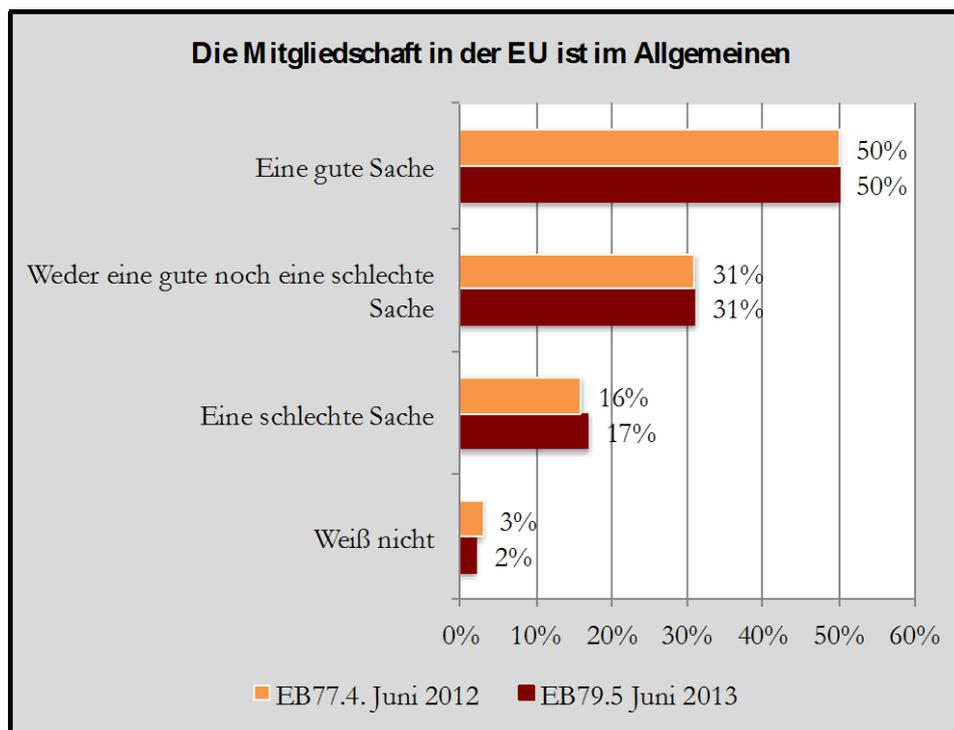


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus Standard-Eurobarometer 2013, Nr. 79, 12.

Das fehlende Vertrauen spiegelt sich auch in dem mangelhaften Zugehörigkeitsgefühl zur EU und der gering ausgeprägten europäischen Identität wider. Mehr als ein Drittel der Befragten fühlt sich auch heute noch nicht als Bürger der Europäischen Union (vgl. ebd., 6).

Hinsichtlich der Einstellung zu EU zeigen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Dass sich in Bulgarien, im Vereinigten Königreich, auf Zypern und in Griechenland nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung als Teil der EU sieht, könnte im Zusammenhang mit den Auswirkungen der derzeitigen Wirtschaftskrise stehen (vgl. ebd.). Auch die Umfragewerte von Spanien und Italien belegen, dass jene, die am stärksten durch die wirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise getroffen wurden, sich deutlich stärker von der EU abkehren.. Die wachsende EU-Skepsis manifestiert sich auch in der Frage, ob die Befragten der Auffassung sind, die Mitgliedschaft zur EU sei „eine gute Sache“. Zwar ist immer noch die Hälfte der Bürger von der EU überzeugt, jedoch zeigen sich zwischen den Nationen im Vergleich zum Vorjahr deutliche Unterschiede: Während in Malta, Litauen und Irland mehr Bürger eine positive Einstellung zur EU entwickelt haben, sinkt das Zugehörigkeitsgefühl in Ländern wie Griechenland (-11 Prozent), den Niederlanden und Zypern (-8 Prozent), Luxemburg (-7 Prozent) und Frankreich (-6 Prozent) deutlich (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Einstellung zur EU-Mitgliedschaft**



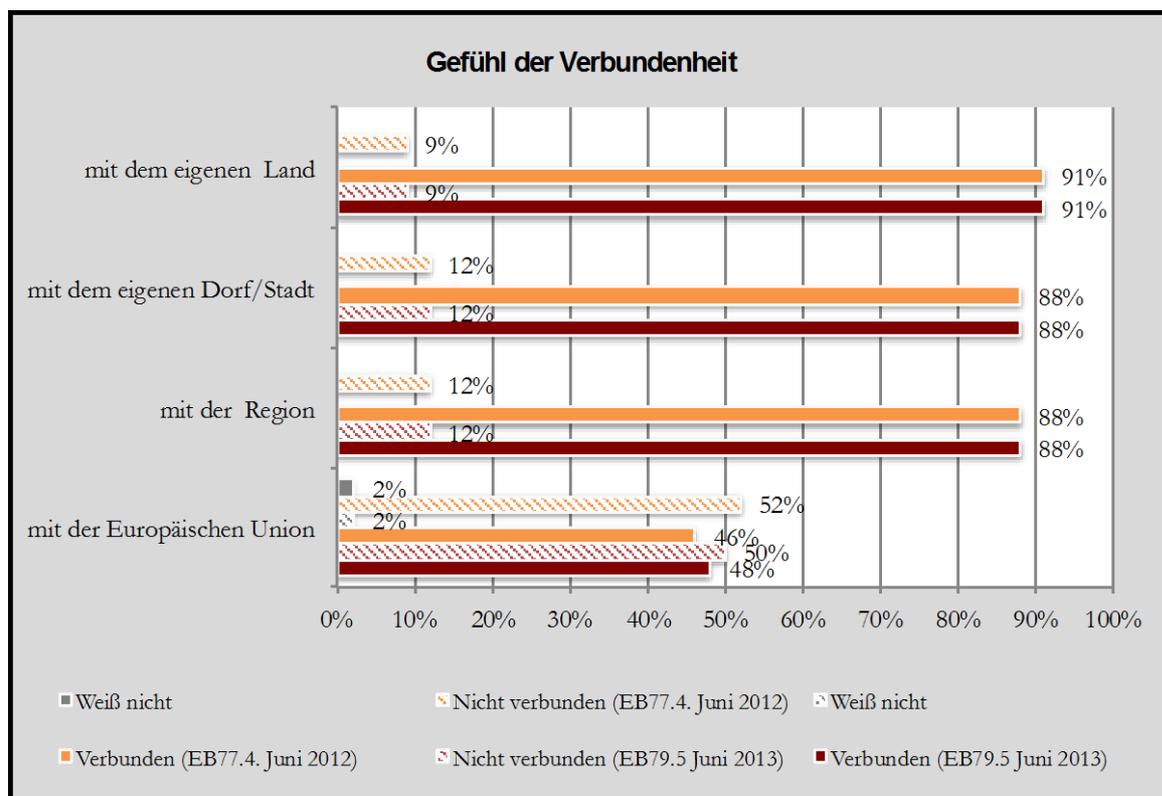
*Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus Eurobarometer des Europäischen Parlaments 2013, Nr. 79.5, 77.*

Auch neuere Umfragen des Meinungsforschungsinstituts „Harris“ im Auftrag der „Stiftung Genshagen“ und des Pariser Thinktanks „Institut Montaigne“ aus dem Jahr 2013 bezeugen die wachsende Skepsis gegenüber der EU (vgl. Der Tagespiegel 2013). Demnach vertreten vor allem immer mehr Deutsche (44 Prozent) und Franzosen (40 Prozent) die Auffassung, die EU

solle in Zukunft mehr Macht an die nationalen Regierungen zurückgeben (vgl. ebd.). Hieran anknüpfend überrascht es nicht, dass 46 Prozent der Bürger der Zukunft der Europäischen Union eher pessimistisch entgegen sehen (vgl. Europäische Kommission 2013, Standard-Eurobarometer 29). Insbesondere die Portugiesen (67 Prozent), die Zyprioten (69 Prozent) und die Griechen (69 Prozent) wirken hinsichtlich der Zukunftsaussichten besorgt (vgl. ebd.).

Als ein wesentlicher Faktor, der die Einstellung zur Union beeinflusst, kann die Währung gesehen werden. Allgemein ist die europäische Identität innerhalb des Euroraumes wesentlich stärker als im Nicht-Euroraum. Außerdem zeigt sich, dass in dem für seine euroskeptische Politik bekannte Großbritannien 60 Prozent der Befragten angaben, sich „ausschließlich national“ zu fühlen (vgl. Eurobarometer des Europäischen Parlaments 2013, Nr. 79.5, 67). Auf Malta und in der Slowakei zeigt sich hingegen ein wesentlich stärkeres europäisches Identitätsgefühl. Von den Maltesern bekannten sich 66 Prozent zu „national und europäisch“ und 26 Prozent zu „ausschließlich europäisch“, bei den Slowaken erklärten sich ebenfalls 62 Prozent als „national und europäisch“ (vgl. ebd.).

**Abbildung 3: Europäisches, nationales und lokales Zugehörigkeitsgefühl der Bürger**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus Eurobarometer des Europäischen Parlaments 2013, Nr. 79.5, 67.

Auch die Frage nach der Bedeutung der Europäischen Union macht deutlich, dass ein großer Teil der Bürger keinen persönlichen Wert in der Gemeinschaft erkennt. So gaben 27 Prozent

der Befragten gaben an, dass sie die EU vor allem für eine „Geldverschwendung“ halten oder mit ihr Bürokratie verbinden (24 Prozent) (vgl. Generaldirektion Kommunikation 2013, 6). Die Reisefreiheit (42 Prozent) und der Euro (33 Prozent) werden zwar als erste Vorstellungen im Zusammenhang mit der EU genannt, dennoch zeigt sich im Vergleich zur Befragung im Frühjahr 2011 eine deutlich sinkende positive Wahrnehmung (vgl. ebd.).

Eine wesentliche Ursache für die Zunahme des Euroskeptizismus wird darin gesehen, dass die Bürger keine tatsächlichen Vorteile in dem Verbund erkennen. Während die Unionsbürger in den Anfangsjahre noch darauf hofften, dass sie einen persönlichen wirtschaftlichen Nutzen aus der Mitgliedschaft würden, hat sich mittlerweile eine allgemeine Ernüchterung eingestellt. Dies äußert sich auch im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Die Bürger haben allgemein eine positivere Einstellung gegenüber der EU, wenn sie mit den Leistungen der Union zufrieden sind und für ihr persönliches Leben Vorteile erkennen (vgl. Scheuer & Schmitt 2009, 577). Ist der Wohlstand der Union in Gefahr, wird die Mitgliedschaft als Nachteil empfunden und die allgemeine Einstellung gegenüber der EU ist negativ (vgl. ebd.).

Verbunden mit dem Vertrauensverlust und der hohen EU-Skepsis ist auch die generelle fehlende Zustimmung ein wichtiger Aspekt in der Debatte um das problematische Verhältnis zwischen der EU und Bürgern. Der Mangel an Zustimmung offenbart sich vor allem in den zahlreichen negativen Referenden, die ein wichtiges Mittel innerhalb europäischer Einigungsprozesse darstellen. In neun Mitgliedsstaaten kam es bei der Abstimmung über einen gemeinsamen Verfassungsvertrag im Jahr 2008 zu einem negativen Ergebnis. Aus dieser Ablehnung geht klar hervor, dass ein großer Teil der Unionsbürger den vorgeschlagenen Integrationsschritten nicht zustimmte. Ähnliche Schwierigkeiten gab es bereits bei der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht und bei dem Vertrag von Nizza. Bei beiden Reformen musste in Teilen Europas ein zweites Mal abgestimmt werden, weil die Referenden beim ersten Anlauf negativ ausfielen<sup>9</sup>. Im Sommer 2005 wurde außerdem über eine gemeinsame Verfassung für Europa abgestimmt. Dieser Vorschlag wurde in Frankreich und den Niederlanden mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, wodurch die EU auf eine erneute Probe gestellt wurde.

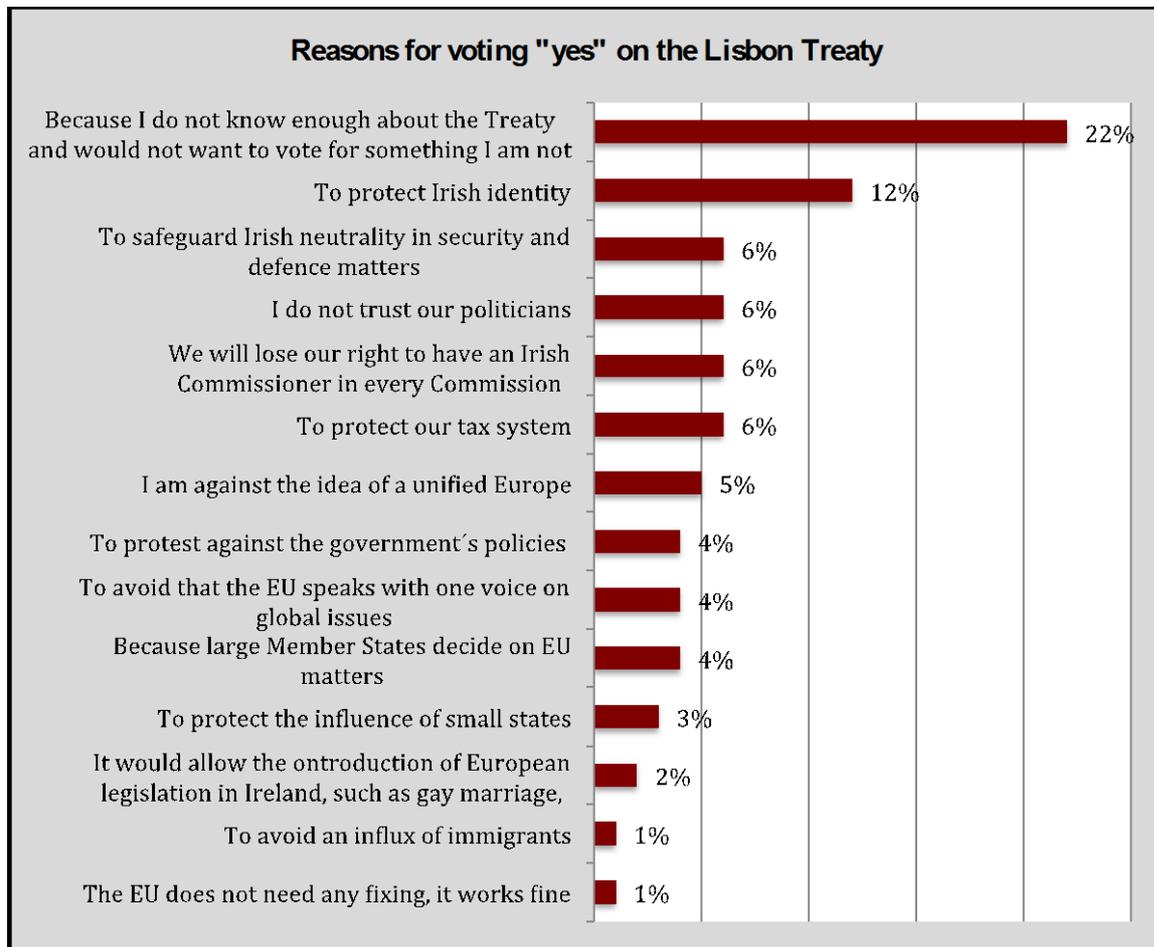
Für das Scheitern von Referenden gibt es vielfältige Gründe (vgl. Abbildung 4 und 5). Prinzipiell ist auch der Kontext des Entscheidungsprozesses einzubeziehen. Im Falle von Irland zeigten die Befragungen nach der Wahl, dass die Mehrheit der Iren einen Informationsmangel über die exakten Inhalte des Lissabon Vertrages beklagten (22 Prozent).

---

<sup>9</sup> Bei dem Vertrag von Maastricht kam es in Dänemark zu einem zweiten Referendum und im Falle des Vertrages von Nizza musste in Irland ein zweites Mal abgestimmt werden bevor der Vertrag in Kraft treten konnte.

An zweiter Stelle äußerten die Befragten den Wunsch die irische Identität schützen zu wollen (12 Prozent). Auch das Misstrauen in die Politik wurde von vielen als Motiv für die Ablehnung des Verfassungsvertrages aufgeführt.

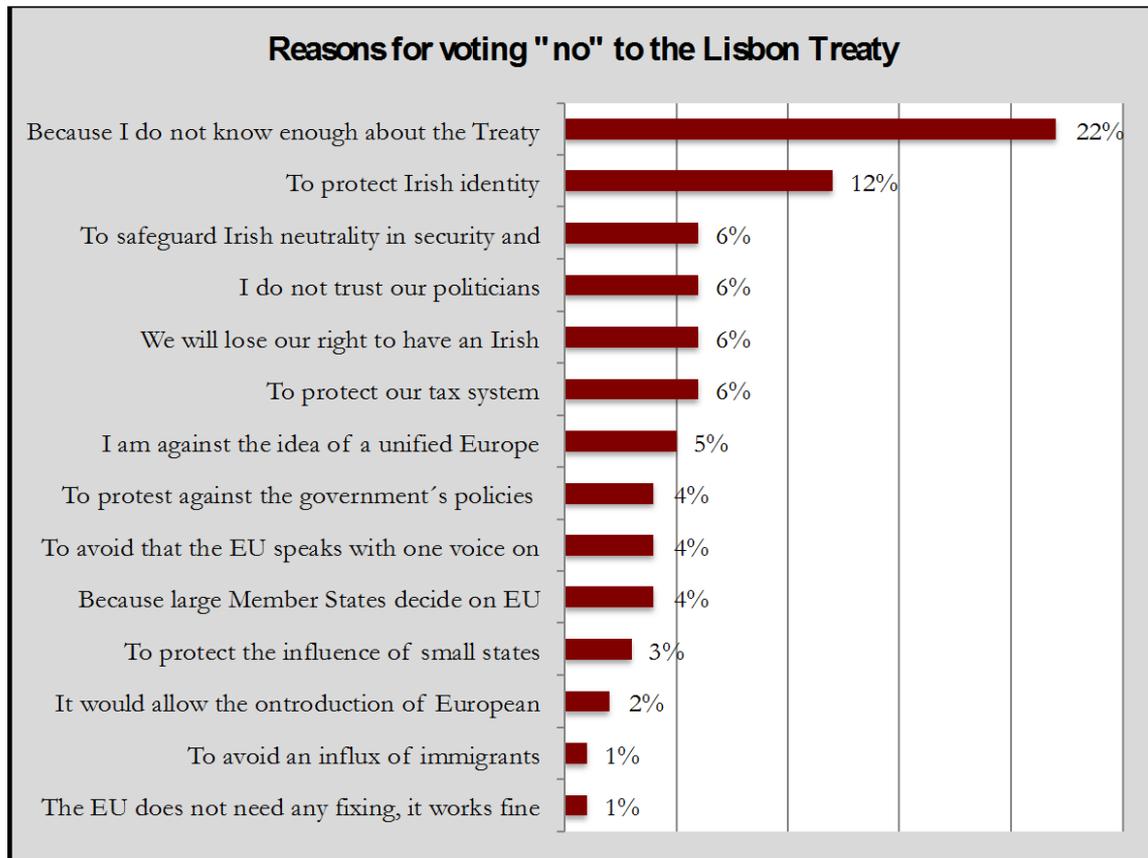
**Abbildung 4: Irlands Lissabon Referendum - Gründe für Ja**



*Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus Flash Eurobarometer 2008a, Nr. 245, 19.*

In Anbetracht dieser Ergebnisse kann vermutet werden, dass eine bessere Aufklärungsarbeit und Information der Bürger dazu beigetragen hätte, das Vertrauen der Bürger zu stärken, so dass eine größere Zahl von Wählern für den Reformvertrag gestimmt hätten. Das positive Referendum im Folgejahr kann auch als Beleg für diese Einschätzung gewertet werden. Allerdings hatten auch diverse Zugeständnisse an Irland und die negative wirtschaftliche Lage Einfluss darauf, dass sich die Mehrheit der irischen Bevölkerung für den Vertrag aussprach.

**Abbildung 5: Irlands Lissabon Referendum - Gründe für Nein**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus Flash Eurobarometer 2008a, Nr. 245, 19.

Das Defizit an Informationen und Kenntnissen über die EU bzw. das Vertragswerk, das zur Abstimmung stand, sehen Experten auch im Fall von Frankreich und den Niederlanden als Hauptgrund für das Scheitern (vgl. Moussis 2007, 159). Es wurde im Vorfeld zu wenig über die Hintergründe und Ziele des Vertrages informiert. Außerdem spielte die Angst vor einem grenzenlosen Wettbewerb und einer neuerlichen EU-Erweiterung eine große Rolle (vgl. ebd.).

Der Wissensmangel ist ein Grundproblem in der Beziehung zwischen Bürgern und Europäischer Union und kann damit auch als Ursache für die geringe Beteiligung an den Wahlen zum Europaparlament gesehen werden. Die Eurobarometer-Umfrage kommt ebenfalls zum Ergebnis, dass die mangelnden Kenntnisse und Informationen das wichtigste Hindernis für die Teilnahme an den Europawahlen ist (vgl. Spezial Eurobarometer 2009, Nr. 299, 9ff.). Die Befragung dokumentiert, dass Bürger, denen Funktion und Aufgaben des Europäischen Parlaments nicht vertraut sind, weniger Bereitschaft zeigen, sich an den Wahlen zu beteiligen. Diese Indifferenz wird noch dadurch verstärkt, dass die Bürger Rat und Kommission praktisch nicht kontrollieren können (vgl. Hix 1999, 6). Die geringe Macht der Individuen gegenüber den Kerninstitutionen der EU bestärkt strukturell betrachtet das Gefühl der Entfremdung, wodurch es gleichermaßen zum psychologischen Aspekt wird (vgl. ebd.).

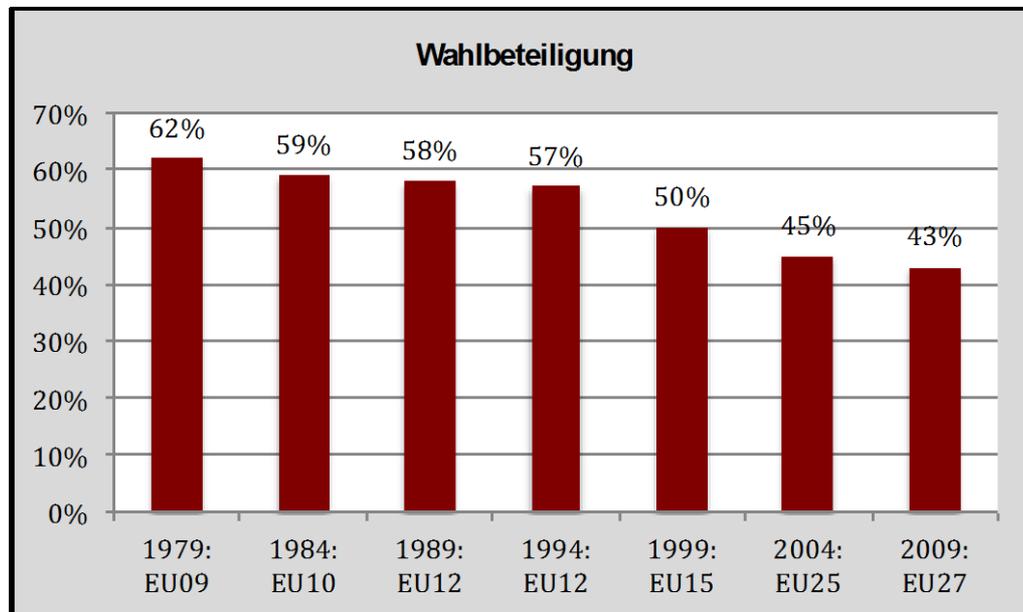
Die geringe Teilnahme an den Wahlen kann als ein deutliches Zeichen der fehlenden Zustimmung zur EU gedeutet werden (vgl. Abbildung 6). Zum Einen ist der Einfluss der Unionsbevölkerung auf die europäische Politik de facto sehr gering. Zum Andern zeigen die meisten nationalen Parteien im Wahlkampf wenig Interesse an europaweiten Themen, sondern nutzen ihn als Bühne, um nationale Themen zu debattieren. Die zentrale Ursache hierfür ist darin zu finden, dass bei den Europawahlen zwar ein Parlament gewählt wird, aus dem heraus aber nicht die Bildung einer Regierung, der der Exekutive, erfolgt. Über die Besetzung der Exekutive, der Kommission, verhandeln und entscheiden vielmehr die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer. Deshalb ist der persönliche Nutzen der Parteien für die Wähler gering. Sie können Parteien kaum nach wahlprogrammatischen Schwerpunkten wählen, da deren tatsächlicher Einfluss unscharf bleibt. Europäische Wahlen spielen deshalb für die Mehrheit der Bevölkerung nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Hix 2003, 168). Die Beteiligung der Bürger ging seit Einführung der Direktwahl im Jahr 1979 im Durchschnitt um 3 Prozentpunkte je Wahlgang zurück (vgl. Abbildung 6). Neben dem Wissensmangel über europäische Politik verbunden mit dem geringen Interesse, ist unter Bürgern das Gefühl weit verbreitet, dass sie mit ihrer Stimme nichts bewirken können (vgl. ebd.). Aufgrund dieser problematischen Verflechtungen bleiben viele Bürger den Wahlen fern.

Abgesehen von den persönlichen Gründen, kann eine Ursache für den Rückgang der Wahlbeteiligung in der Erweiterung der Union von ursprünglich neun auf mittlerweile 28 Mitgliedsstaaten gesehen werden. Zwar eint die Nationen, das Prinzip der Demokratie, dennoch ist die Wahlkultur in den Ländern sehr verschieden. In den zehn ursprünglich kommunistischen Ländern, die nach der Erweiterung von 2001 und 2004 der Union beitraten, ist die politische Beteiligung allgemein beispielsweise geringer als in den westlichen europäischen Staaten. Somit ist auch die Beteiligung zu den Europawahlen geringer ist und es erklärt sich, weshalb die Zahlen zu Wahlen des Europaparlaments seither noch gesunken sind (vgl. Andersen & Wichard 2003).

Die Analysen zu den Wahlen im Jahr 2009 zeigen ein differenziertes Bild. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung mit 43 Prozent knapp unter dem Ergebnis von 2004. Im Vergleich zu den vorangegangenen nationalen Parlamentswahlen war die Beteiligung in allen 27 Mitgliedsstaaten geringer. Im Schnitt gab nur ein Drittel der Unionsbürger, die an den nationalen Wahlen teilgenommen haben, auch bei den EU-Wahlen ihre Stimme ab. Allerdings sank die Wahlbeteiligung nur in 15 Staaten, während sie in 12 Ländern sogar anstieg (vgl. Niedermayer 2009). Am geringsten war die Teilnahme wie bereits bei den Wahlen 2004 in der Slowakei, am höchsten in den wahlpflichtigen Ländern Belgien und Luxemburg. In den Ländern, in denen

keine gesetzliche Wahlpflicht herrscht, nahmen in Italien und Dänemark am meisten Menschen an der Wahl teil (vgl. ebd.). Die insgesamt sinkende Wahlbeteiligung ist ein Kennzeichen der mangelhaften supranationalen Legitimation (vgl. Holzinger 2005, 100).

**Abbildung 6: Europawahlen Wahlbeteiligung 1979-2009**



*Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Europäischen Parlaments (2009)*

Im Kontext der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger wird regelmäßig die Rolle des Europäischen Parlaments diskutiert und der Ruf nach mehr Kompetenzen und Mitspracherecht laut, um ein ausgeglichenes Machtverhältnis zwischen Parlament, Europäischem Rat und der Kommission zu schaffen. Tatsächlich wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments, insbesondere im Zuge des Lissabon-Vertrages, stark ausgeweitet (vgl. Eutrío 2013). Heute obliegen ihm Legislativ-, Kontroll- und Haushaltsbefugnis (vgl. ebd.). Es ist aber fraglich, inwiefern eine weitere Stärkung des Parlaments mit der geringen Partizipation der Wählerschaft vereinbar ist. Die geringe Wahlbeteiligung ist ein klarer Indikator dafür, dass die Legitimierung durch das Volk ungenügend ist. Insofern gilt es zunächst Schritte gegen das Desinteresse bzw. die Unwissenheit der Unionsbürger in die Wege zu leiten, um eine demokratische Grundlage für eine Stärkung des Europäischen Parlaments zu schaffen.

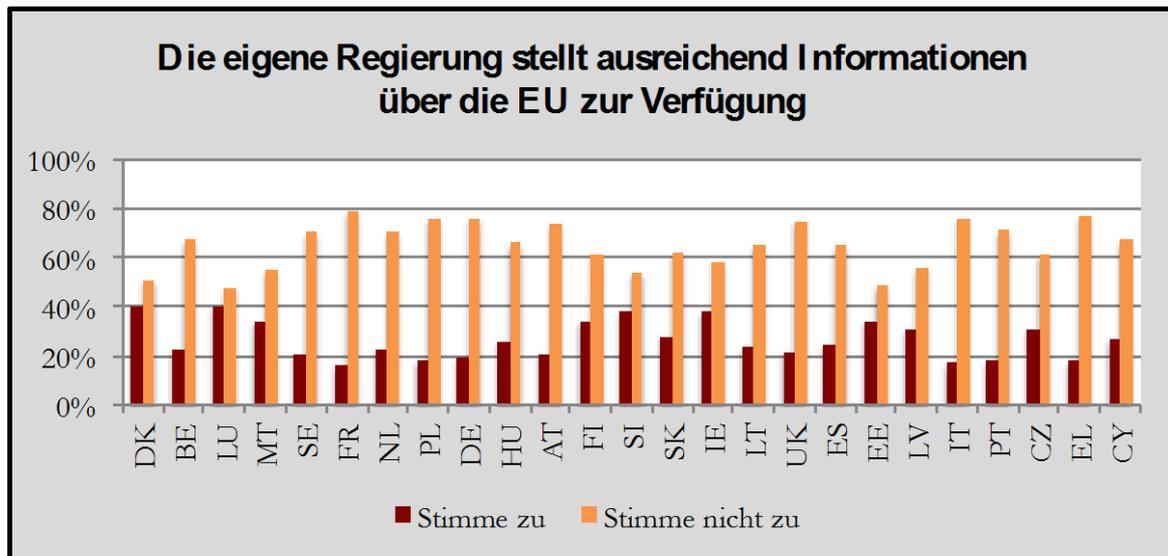
Die umfangreiche Informationskampagne, die die Europäische Kommission zur Europawahl 2014 initiiert hat, kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die EU verstanden hat, dass eine bessere Information und Wissensvermittlung grundlegend ist, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen und die Union insgesamt zu stärken (vgl. Kapitel 5.3.1.).

### **3.4.3. Die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten**

Die Europäische Union umfasst 28 Nationalstaaten mit teilweise sehr unterschiedlichen politischen Systemen und Gesellschaftsstrukturen. Damit steht die Beziehung vor großen basalen Herausforderungen.

Im vorangegangenen Abschnitt zur Beziehung zwischen EU und Bürgern wurde bereits auf das Informationsdefizit auf Seite der Bürger eingegangen. Aus einem Bericht der Kommission aus dem Jahr 2006 geht hervor, dass die Unionsbürger die Pflicht, über die Prozesse auf EU-Ebene aufzuklären und zu informieren, in erster Linie bei den nationalen Regierungen sehen (vgl. Flash Eurobarometer 2006, Nr. 189a, 33f.). In 23 Mitgliedsstaaten gab die Mehrheit der Befragten an, dass sie ihre Regierung in der Verantwortung sehen, über relevante Entscheidungen der EU zu informieren. Die Medien kommen erst an zweiter Stelle. Die Umfrage bestätigt auch, dass die Bürger mit den Leistungen der nationalen Regierungen nicht zufrieden sind. Dreiviertel der befragten Personen ist der Meinung, dass die Regierungsvertreter mehr Informationen über EU-Themen anbieten sollten. Insbesondere in den großen Ländern wie Frankreich (79 Prozent), Deutschland, Polen und Italien (jeweils 76 Prozent) und Griechenland (77 Prozent) ist die Unzufriedenheit stark ausgeprägt (vgl. ebd.).

**Abbildung 7: Wahrnehmung der Leistungen der nationalen Regierungen**



*Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus Flash Eurobarometer 2006, 189a, 34.*

Bei Wahlkämpfen zur Wahl des Europaparlaments stehen nationale Themen im Zentrum, europapolitische Fragen werden hingegen kaum thematisiert (vgl. Holtz-Bacha 2007, 100). Zudem zeigt sich insbesondere in Wahlkampfzeiten die Tendenz, die EU als „bequemen Sündenbock“ zu nutzen anstatt angemessen über relevante europäische Themen zu diskutieren. Dabei wird die EU gerne als übermächtige und bürokratische Organisation dargestellt, um unter anderem von Defiziten der nationalen Politik abzulenken und das eigene Bild aufzuwerten. Sofern es Erfolge auf EU-Ebene gibt, werden sie der eigenen Leistung zugeschrieben (vgl. Gerhards et al. 2009, 529).

Ähnliche Muster zeigen sich auch auf der Seite der Union. Die EU-Organe neigen dazu, für eigene Misserfolge die Schuld bei den nationalen Regierungen oder anderen EU-Organen zu suchen (vgl. ebd.). Dies steht einer effektiven Zusammenarbeit und einer positiveren Einstellung der Bürger gegenüber dem Projekt Europa im Wege. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die gegenseitige Schuldzuweisung das Misstrauen in die Politik weiter nährt und den Willen zur politischen Beteiligung auf Seiten der Bevölkerung noch stärker hemmt.

Im Hinblick auf die Legitimation Europas stellt der kollektive Zuspruch zu einem gemeinsamen Europa eine Kernkomponente dar (vgl. Chryssochoou 2007, 364). Auch Nußbaumer charakterisiert kollektive Identität als Bedingung von gesellschaftlichen Gemeinschaften. Es braucht demnach eine gemeinsame staatliche Identität, weil das Individuum bestimmte Muster und Strukturen benötigt, um sich als Teil der Gesellschaft fühlen zu können (vgl. Nußbaumer 2002, 21). Hierzu bedarf es eines europäischen Demos,

für den die Kooperation zwischen EU und Mitgliedstaaten als Grundvoraussetzung betrachtet werden kann.

#### **3.4.4. Die Europäische Union und die Medien**

In der medialen Debatte zeigt sich nach wie vor, dass trotz der Relevanz eines gemeinsamen Kommunikationsraumes europäischen Themen nur wenig Raum gegeben wird. Grundsätzlich können die niedrige Beteiligung an den Wahlen zum Europaparlament und die unzureichende Qualität der Öffentlichkeit im politischen Raum als signifikante Indikatoren für ein geringes Interesse der Bürger für das Unionsgeschehen gewertet werden. Die mangelhafte Identifikation der EU-Bürger, verbunden mit der geringen Partizipation an den EP-Wahlen, steht in engem Zusammenhang mit einem Mangel an Vertrauen in das gemeinschaftliche Projekt. Zwangsläufig muss sich das System deshalb mit der Frage seiner Legitimität befassen.

Die Beziehung zwischen Europäischer Union und Medien steht in engem Zusammenhang mit dem Vorwurf des Öffentlichkeitsdefizits. Es bezieht sich auf die vermeintlich unterentwickelte europäische Meinungsbildung, die eng an die mediale Berichterstattung geknüpft ist. Es wird beklagt, dass es aufgrund einer mangelhaften positiven Medienberichterstattung über EU-Themen auf Seiten der EU-Bürger zu einem eklatanten Informations- und Wissensdefizit komme (Mangel an Transparenz). Außerdem nehmen die Unionsbürger aus Unwissenheit kaum am EU-Geschehen teil (Mangel an Partizipation) (vgl. Scharnow 2005, 4). Scharnow erkennt ein starkes Gefälle zwischen den schwindenden Ländergrenzen und den einzelnen gesellschaftlichen Teilsystemen der EU-Länder:

*„Die Europäisierung politischer Öffentlichkeit hinkt der fortschreitenden Transnationalisierung der gesellschaftlichen Teilsysteme Wirtschaft und Politik hinterher, was zu einer mangelnden Kongruenz zwischen diesen führt.“ (ebd.)*

Zudem zeigt es sich, wie im vorherigen Kapitel dargelegt, dass in der Medienberichterstattung weiterhin nationale Themen dominieren. Über die Union wird nur wenig berichtet, weshalb der gesamteuropäische Diskurs auch nur mangelhaft ausgeprägt ist. Für europäische Themen gibt es nur eine kleine Zielgruppe, weshalb nationale Medienanbieter dazu tendieren, auch die Politik auf EU-Ebene aus nationaler Perspektive darzustellen. Zwar gibt es europäische Medien mit dem Fokus auf europäischen Themen, wie etwa „The European Voice“, Arte oder France 24, diese werden jedoch nur von einem kleinen Personenkreis genutzt, der ohnehin an europäischen Themen interessiert ist (vgl. Kapitel 4.5.1.). Gründe für die geringe Anzahl

europaweiter Medien sind zum einen die sprachlichen Differenzen und zum anderen die fehlenden finanziellen Mittel.

Ein wesentlicher Grund, warum Medien über die EU nur wenig berichten, ist, dass sie durch ihren komplexen strukturellen Aufbau den Rezipienten nur schwer vermittelbar ist. In Anlehnung an die Nachrichtenwert-Theorien von Galtung und Ruge (1965) und Schulz (1976) zeigt sich, dass die EU-Politik nur wenige Merkmale aufweist, die sie zu einem „berichtenswerten“ Thema für die Massenmedien macht (vgl. Brüggemann 2008, 33). Europapolitische Themen entsprechen weder dem Nachrichtenwert Einfachheit und Nähe noch bestehen viele Möglichkeiten der Personalisierung. Auch gibt es keinen direkten Wettstreit zwischen den Parteien um die Regierungsämter, so dass nicht von Konflikthaftigkeit gesprochen werden kann (vgl. ebd.).

Ein weiteres Problem, das sich im Hinblick auf die Beziehung zwischen Europäischer Union und den Medien äußert, ist der Vorwurf der Propaganda. Die Grenzen zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Manipulation sind im Bereich der Politik besonders brisant, sodass sich die Kommission in der Vergangenheit immer wieder dem Vorwurf der Propaganda stellen musste (vgl. ebd., 63). Obwohl sich Public Relation mittlerweile als Berufsfeld weitgehend etabliert hat, werden nach wie vor negative Assoziationen wie Täuschung, Persuasion und Instrumentalisierung mit dem Begriff verknüpft. Im Kontext der öffentlichen Debatte zeigen sich verschiedene Positionen. Auf der einen Seite wird diskutiert, inwiefern Öffentlichkeitsarbeit Transparenz und Information fördern kann und als solches Potential hat, die Verbindung zwischen Institutionen und Bürgern zu stärken. Auf der anderen Seite stellen Kritiker in Frage, dass eine aktive PR durch die Europäische Kommission mit den demokratischen Grundsätzen der EU vereinbar ist (vgl. ebd.).

### **3.5. Zwischenfazit**

Die Auseinandersetzungen mit den Problemfeldern der EU haben gezeigt, dass es immer noch an einer gesamteuropäischen politischen Kultur fehlt. Auf Seiten der Bürger gibt es kaum Identifikation mit den Europäischen Institutionen und nur wenig öffentliche Anerkennung.

Zusammengefasst scheint die Beziehung zwischen Europäischer Union, Medien und Bürgern einem Teufelskreis gleich: Auf der einen Seite verfügen die EU-Bürger nicht über ausreichend Information und Wissen und interessieren sich folglich nicht für die europäischen Prozesse. Auf der anderen Seite stehen die Medien. Als soziale, aber auch marktwirtschaftliche Organisationen, orientieren sich in erster Linie an der Nachfrage des Publikums und stimmen

ihr Angebot auf die Interessen der Rezipienten ab. In Folge werden der Öffentlichkeit vergleichsweise wenig europapolitische Themen und Nachrichten über Ereignisse in Brüssel übermittelt.

Zwar kann beobachtet werden, dass sich EU-Themen in den vergangenen Jahren vermehrt in den Medien niederschlagen, jedoch ist die Berichterstattung nach wie vor von nationalen Anliegen und Problemen geprägt, so dass kaum über andere EU-Staaten berichtet wird. Ferner bleibt die Mehrheit der Beiträge negativ besetzt, weshalb die Unionsbürger ihre Kenntnisse nicht ausreichend erweitern können und sich kein stärkeres Interesse an gesamteuropäischen Inhalten entwickeln kann.

## 4. ÖFFENTLICHKEIT UND EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT

Der Begriff der Öffentlichkeit ist mehrdeutig und kennt unterschiedliche Definitionen. Sowohl im alltäglichen Gespräch als auch in wissenschaftlichen Debatten taucht der Begriff häufig auf. Insbesondere wenn es um die Themen Medien und politische Partizipation geht ist Öffentlichkeit einer der meist genutzten Ausdrücke. Aus diesem Grund soll dieser Begriff im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung im folgenden Abschnitt zunächst definiert und eingegrenzt werden, um darauf aufbauend die historische Relevanz und den Wandel des Begriffes aufzuzeigen. Anschließend erfolgt eine Abgrenzung der Begriffe „öffentliche Meinung“ und „veröffentlichte Meinung“. Darüber hinaus werden anhand von relevanten Theorien und Ansätzen die verschiedenen Formen, Funktionen und Ebenen von Öffentlichkeit dargelegt. Im Hinblick auf die Thematik dieser Arbeit spielen insbesondere die politikwissenschaftliche und die kommunikationswissenschaftliche Sicht eine wesentliche Rolle.

### 4.1. Öffentlichkeit - Definition und Begriffsgeschichte

Hinter dem Begriff der Öffentlichkeit verbirgt sich eine äußerst vielschichtige Bezeichnung, die je nach Ansatz, Perspektive und Thema unterschiedliche Definitionen kennt. Brockhaus definiert den Begriff der Öffentlichkeit folgendermaßen:

*„Öffentlichkeit bezeichnet idealtypisch die gesellschaftlich gestaltete bzw. organisierbare Sphäre der freien Meinungsäußerung, der Kritik, der Kontrolle und der Entscheidungsfindung in allen Fragen, die das politische Gemeinwesen betreffen.“ (Brockhaus Enzyklopädie 2006)*

In den Sozialwissenschaften mangelt es an einer einheitlichen Definition. Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass es sich bei der Öffentlichkeit um gesellschaftliche Bereiche handelt, die über den privaten, persönlichen und somit relativ eingeschränkten Raum hinausgehen. Ein wichtiges Merkmal von Öffentlichkeit ist die freie Zugänglichkeit für die Allgemeinheit (vgl. Schubert & Klein 2011, Öffentlichkeit). Dies impliziert Transparenz in Bezug auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse. Wie noch zu zeigen sein wird, spielen die Massenmedien eine wichtige Rolle bei der Herstellung von Öffentlichkeit. In ihrer

Funktion verfügen sie damit sowohl über politische Macht als auch über öffentliche Kontrolle (vgl. Burkart 2002, 391f.).

Idee und Konzeption von Öffentlichkeit spielen bereits im antiken Griechenland eine Rolle, wie aus Arendts Auseinandersetzungen hervorgeht (vgl. Arendt 2006, 55ff.). Explizit taucht der Ausdruck Öffentlichkeit jedoch erstmalig im 18. Jahrhundert auf. Hier dient er dazu, die neuen Werte und Visionen der Aufklärung zu beschreiben. Dabei geht es zunächst um eine grundsätzliche Abgrenzung zwischen privater und öffentlicher Angelegenheit.

Betrachtet man den Begriff der Öffentlichkeit, spielt die historische Entwicklung und die jeweilige Bedeutungszuschreibung eine wesentliche Rolle. Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive lassen sich drei wesentliche Aspekte festhalten, die für die historische Entwicklung der Öffentlichkeitskonzepte von Bedeutung sind (vgl. Imhof 2003, 32):

- (1) Bei der Betrachtung des Öffentlichkeitsbegriffes müssen gesellschaftstheoretische Konzepte Berücksichtigung finden.
- (2) Der Ausdruck Öffentlichkeit wird sowohl in der Wissenschaft als auch im Alltag verwendet.
- (3) Öffentlichkeitskonzepte bewegen sich zwischen der als real empfundenen existenten Öffentlichkeit und einem normativen Verständnis des Begriffes (vgl. ebd.).

Innerhalb der Kommunikationswissenschaft hat der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas viele bedeutende theoretische Anknüpfungspunkte zum Konzept der Öffentlichkeit verfasst, die bis heute kontrovers diskutiert werden. Habermas vertritt die normativ-funktionale Sicht der Öffentlichkeit. Nach seiner Auffassung ist Öffentlichkeit ein allumfassendes Ideal (vgl. Wimmer 2007, 34) womit er eine Gegenposition zur empirisch-klassifikatorischen Sichtweise einnimmt, die Öffentlichkeit als Netzwerk, Kommunikationsforen, Teilöffentlichkeiten, Kommunikationsraum oder Instanz kultureller Selbstvergewisserungsprozesse beschreibt (vgl. ebd.). Dieser Strömung schließt sich auch Neidhardt an, der Öffentlichkeit als eine Art Kommunikationsforum definiert, in dem Öffentlichkeitsakteure, Sprecher und Kommunikatoren über bestimmte Themen sprechen, diskutieren und versuchen ihre Meinung zu verbreiten (vgl. Neidhardt 1994, 7f.). Sind Übereinstimmungen zwischen mehreren Publikumsmitgliedern erkennbar, bezeichnet dies die öffentliche Meinung (vgl. Kapitel 4.2.). Die genaue Bedeutung dieses Ausdrucks wird im anschließenden Abschnitt erörtert.

Angelehnt an die grundsätzliche Abgrenzung zum Privaten definiert Habermas den Begriff Öffentlichkeit in einer seiner ersten Veröffentlichungen wie folgt:

*„Öffentlichkeit konstituiert sich im Gespräch (lexis), das auch die Form der Beratung und des Gerichts annehmen kann, ebenso wie im gemeinsamen Tun (praxis), sei es der Kriegsführung, sei es der kämpferischen Spiele.“ (Habermas 1980, 15)*

Ebenso wie Arendt erkennt Habermas den Ursprung von Öffentlichkeit in der griechischen Gesellschaft. In seinen späteren Auseinandersetzungen verweist er auf die besondere Relevanz von Öffentlichkeit bei der Entwicklung von Demokratien.

*„In der politischen Ordnung [...] nimmt die Öffentlichkeit nicht zufällig eine zentrale Stellung ein: sie wird geradezu das Organisationsprinzip der bürgerlichen Rechtsstaaten mit parlamentarischer Regierungsform [...].“ (Habermas 1990, 142)*

Mit dieser Definition unterstreicht Habermas die Bedeutung von Öffentlichkeit für demokratisch-parlamentarische Systeme. Wie bereits im Zeitalter der Aufklärung gilt Öffentlichkeit auch heute noch als wichtige Voraussetzung zur Kontrolle und Legitimation von Politik. Um den Zugang zum öffentlichen Austausch zu ermöglichen, müssen politische Prozesse und Entscheidungsfindungen so transparent wie möglich sein. In diesem Zusammenhang spielt auch der Diskursbegriff von Habermas eine bedeutende Rolle. Im Sinne von Habermas ist diese Form des Austauschs auf unterschiedlichen Ebenen möglich, geprägt durch den Kontext und die beteiligten Akteure. Ein Diskurs kann in diesem Sinne bereits auf kleinster Stufe, beispielsweise einem Café, ablaufen und wird auf größerer Ebene durch die Medien in Anbindung an die Politik hergestellt. Im Idealmodell von Habermas muss allen Bürgern der gleichberechtigte Zugang zur Kommunikation und zum gegenseitigen Austausch möglich sein. Ferner müssen politische Entscheidungen argumentativ nachvollziehbar sein, um jedem Individuum die Chance zur freien Meinungsbildung zu gewährleisten (vgl. Gerhards 2002, 129).

Es wird deutlich, dass der historische Wandel des Öffentlichkeitsbegriffes und dessen unterschiedliche Verwendung sowohl in der wissenschaftlichen Debatte als auch in der Alltagssprache eine exakte Definition des Ausdrucks erschweren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit neue technologische Kommunikationsmöglichkeiten wie das Internet alternative Formen und Facetten von Öffentlichkeit produzieren. Im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung verschwimmen die Grenzen zwischen privatem und öffentlichem Bereich zusehends, und die Qualität von Öffentlichkeit verändert sich nachhaltig,

aufgrund dessen eine explizite Einordnung immer schwieriger scheint. Auf der einen Seite ermöglichen neue Techniken wie Twitter eine noch nie dagewesene Kommunikation innerhalb kürzester Zeit, auf der anderen Seite bergen derartige Technologien auch die Gefahr der digitalen Anonymisierung (vgl. Plake 2001, 183).

Das Wissen und die Bedeutung über den Begriff und den Stellenwert von Öffentlichkeit hat seit seiner gesellschaftlichen Etablierung im 18. Jahrhundert stark zugenommen und kann heute als zentrale Größe des modernen politischen und sozialen Lebens gesehen werden. In den wissenschaftlichen Auseinandersetzungen zeigt sich dennoch Zurückhaltung bezüglich einer klaren theoretischen Einbettung. Besonders innerhalb der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, in der die Begriffe Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und Massenkommunikation von so hoher Relevanz wie in kaum einer anderen Fachdisziplin sind, ist es auffällig, dass es bis heute keine intensive Beschäftigung mit dem Terminus gibt (vgl. Steininger 2007, 23). In Folge fehlt es bis heute an einer „anspruchsvollen Kommunikationstheorie“, die das Konzept Öffentlichkeit adäquat abzubilden vermag (vgl. ebd.). Stattdessen scheint sich der Trend entwickelt zu haben auf bereits vorhandene Konzepte der Soziologie und Politikwissenschaft zurückzugreifen und diese dem eigenen Forschungsgegenstand anzupassen (vgl. Rühl 1993, 102; vgl. dazu auch Steininger 2007, 23).

## **4.2. Öffentliche und veröffentlichte Meinung**

Um eine dezidierte Vorstellung von dem Begriff der Öffentlichkeit zu erhalten, ist eine Abgrenzung von dem der öffentlichen Meinung und dem der veröffentlichten Meinung grundlegend. Die öffentliche Meinung resultiert aus der Öffentlichkeit und bezeichnet „ein kollektives Produkt von Kommunikationen, das sich zwischen den Sprechern als herrschende Meinung darstellt“ (Neidhardt 1994, 26). Klaus spricht auch von den „dominanten, vorherrschenden Meinungen und Ansichten einer Gesellschaft“ (Klaus 2006, 94). Der Begriff der öffentlichen Meinung tauchte erstmals bei Rousseau auf und wird im alltäglichen Gebrauch heute relativ undifferenziert und nahezu inflationär verwendet. Auch wenn öffentliche Meinung durchaus aus (Teil-)Öffentlichkeiten entstehen kann, handelt es sich nicht um ein einfaches Zusammenführen verschiedener individueller Meinungen, sondern um die gesellschaftlich dominierende Perspektive. Das Konzept der öffentlichen Meinung hat seine Wurzeln im Vernunftdenken der Aufklärung und etablierte sich im rationalen Liberalismus des 18. und 19. Jahrhunderts. Die Vorstellung von Öffentlichkeit als notwendige Voraussetzung der Aufklärung verfolgte bereits Kant im Jahr 1775. Habermas greift die Ideen

Kants in seinem historisch-normativen Konzept von öffentlicher Meinung wieder auf und verweist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung des Diskurses. Öffentliche Meinung ist demnach, „der im Diskurs erreichte Konsens vernünftig denkender Privatleute, die den Anspruch der Wahrheit verfolgen“ (Habermas 1990, 14). Nach dieser idealtypischen Auffassung entwickelt sich durch die Darlegung rationaler Argumente und den gemeinsamen Austausch ein allgemeines Bewusstsein beziehungsweise ein allgemeines Meinungsklima. Individuelle Meinungen verschmelzen durch den Austausch zu einer gemeinsamen öffentlichen Meinung (vgl. Schicha 2010, 30). Schubert und Klein betonen überdies die Bedeutung der Medien für die Ausformung der öffentlichen Meinung:

*„Öffentliche Meinung ist eine Sammelbezeichnung für 1. die empirisch erhobene Meinung oder Einstellung der Öffentlichkeit (Bevölkerung) und 2. die in der Presse und anderen Medien publizierte Sichtweise der Einstellung etc. in der Gesellschaft.“ (Schubert & Klein 2007, 216)*

Gerade unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimität ist die öffentliche Meinung eine äußerst bedeutsame Kategorie. Als „Surrogat des Volkswillen“ (Czewick 2008, 102) stellt sie eine zentrale Komponente der politischen Meinungs- und Willensbildung dar. Dennoch zeigt sich in der Wissenschaft, dass ähnlich dem Konzept von Öffentlichkeit, auch zu dem Ausdruck der öffentlichen Meinung verschiedene Definitionen existieren. Basierend auf diesen Annahmen, lassen sich grob vier Konzepte von öffentlicher Meinung unterscheiden (vgl. Merten 1999, 236ff.):

- (1) Das *mystische Konzept* beschreibt die zumeist vorwissenschaftliche Wirkung der öffentlichen Meinung. Wobei davon ausgegangen wird, dass der Effekt von öffentlicher Meinung eher unberechenbar ist. Da sie durch verschiedene Faktoren beeinflusst wird, wird ihr etwas Irrationales, Unberechenbares zugesprochen.
- (2) Das *historische Konzept* stellt die öffentliche Meinung als Produkt erfolgreich hergestellter Kommunikation dar. Anknüpfend an seine Theorien zum Begriff der Öffentlichkeit, definiert Habermas öffentliche Meinung als „diskursgestählten Konsens vernünftig denkender Privatleute, der sich gegenüber dem Souverän (Herrscher, Staat) als alternative politische Instanz etabliert und an Wahrheit bzw. Vernunft gebunden ist“ (Habermas 1969, zit. nach Merten 1999, 237). Öffentliche Meinung kann somit als „zentrale Legitimationsgrundlage der modernen Demokratie“ (Wimmer 2007, 52) begriffen werden, ohne die Politik nicht handlungsfähig wäre. Nach dem historischen Konzept gibt es nicht

die eine öffentliche Meinung, vielmehr existieren parallel verschiedene Teilöffentlichkeiten.

- (3) Das *deskriptive Konzept* wurde geprägt durch Noelle-Neumann (1980) und weicht stark von Habermas' historischen Ansatz ab. Durch repräsentative Umfragen, wird ein Meinungsquerschnitt eines momentanen gesellschaftlichen Zustands erhoben. Insofern spielen Konsensfindung und Aushandlungsprozesse wie in Habermas Idealmodell im deskriptiven Konzept keine Rolle. Je kontroverser ein Thema ist, desto deutlicher lassen sich öffentliche Meinung und „Ist-Zustand“ erkennen (vgl. Merten 1999, 238).
- (4) Das *systemtheoretische Konzept* geht zurück auf Luhmann (1970). Im Gegensatz zu Habermas berücksichtigt Luhmann gesellschaftliche Entwicklungen und kritisiert die Bindung öffentlicher Meinung an einen Wahrheitsanspruch. Nach seiner Auffassung kann eine freie politische Behandlung öffentlicher Themen mit dem Ziel der Entscheidungsfindung nicht funktionieren, wenn diese an „Wahrheit“ geknüpft ist. Öffentliche Meinung wird systemtheoretisch als ein „Reduktions- und Selektionsmechanismus für die Kontingenz des politisch Möglichen durch Differenzierung von Themen politischer Kommunikation“ (Luhmann 1970, zit. nach Wimmer 2007, 53) gesehen. Dies bedeutet, dass öffentliche Meinung Themen der Allgemeinheit ordnen und strukturieren soll und darüber hinaus eine Verbindung zwischen Medien und Politik herstellt (vgl. ebd., 54).

Ergänzend zu diesen vier Konzepten zur öffentlichen Meinung entwickelten Gerhards und Neidhardt im Jahr 1990 eine weitere Definition. Nach dem *Arenenmodell* wird öffentliche Meinung als die herrschende, dominierende Meinung innerhalb einer Gesellschaft ausgemacht. Ähnlich wie im deskriptiven Modell von Noelle-Neumann impliziert dieser Ansatz, dass mit der öffentlichen Meinung ein Zwang verbunden ist. Dieser äußert sich insofern als das ein Distanzieren von der Meinung der Mehrheit mit Sanktionen, wie zum Beispiel der gesellschaftlichen Isolation, verbunden sein kann (vgl. Gerhards & Neidhardt 1990, 12). Nach diesem Ansatz wird Öffentlichkeit als intermediäres System zwischen Politik, Gesellschaft und anderen Teilsystemen betrachtet. Öffentliche Meinung ist jene, die sich in der „Arena“ öffentlicher Meinungsbildung durchsetzen konnte. Damit verbindet das Arenenmodell Elemente aus dem deskriptiven und systemtheoretischen Konzept (vgl. ebd., 28).

Abzugrenzen sind die Ausdrücke Öffentlichkeit und öffentliche Meinung von dem der veröffentlichten Meinung. Hierbei handelt es sich um jene Ansicht, die entsteht, wenn es unter den Öffentlichkeitsakteuren zu einer Fokussierung auf spezifische Themen kommt (vgl. Neidhardt 1994, 8f.). Somit bezeichnet dies nicht die vorherrschende Meinung des Publikums,

sondern die von Berichterstattern publizierte Perspektive. Ist die Kluft zwischen diesen beiden Ansichten zu groß, kann es in Folge zu sozialer Mobilisierung kommen (vgl. ebd.).

Neben den Konzepten von Öffentlichkeit, öffentlicher und veröffentlichter Meinung, gilt es auch den Begriff der Zivilgesellschaft für die vorliegende Auseinandersetzung zu berücksichtigen. Ursprünglich wurde Zivilgesellschaft als zielorientierter Zusammenschluss aktiver Bürger oder Organisationen verstanden (vgl. Adloff 2005, 17). Heute versteht sich unter dem politisch-soziologischen Ausdruck im Wesentlichen jener gesellschaftliche Bereich, der sich freiwillig, öffentlich organisiert und engagiert, sowie weder zu dem staatlichen noch zu dem parteipolitischen Gesellschaftsbereich zählt (vgl. Schubert & Klein 2011). Darüber hinaus sind Selbstorganisation und Selbstverwaltung, etwa durch Vereine und Organisationen, zentrale Merkmale der Zivilgesellschaft (vgl. ebd.). Damit ein derartiger Zusammenschluss funktionieren kann, ist eine aktive Beteiligung seitens der Bürger unerlässlich. Zivilgesellschaft kann somit auch sämtliche Bereiche meinen, in denen sich Individuen unabhängig vom Staat, politisch engagieren können (vgl. Klein 2004, 19). Dazu zählen Organisationen, in denen sich Bürger am lokalen oder regionalen Leben beteiligen können, sowie Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Verbände und gemeinnützige Vereine (vgl. ebd.). Demzufolge sind eine geteilte Motivation und ein partikuläres Ziel die wesentlichen Merkmale von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Darüber hinaus ist die Zivilgesellschaft in Abgrenzung zur Öffentlichkeit als aktiver zielgerichteter Akteur zu verstehen, dessen Handeln sich stets am Interesse der Allgemeinheit orientiert (vgl. Kocka 2003, 5).

### **4.3. Öffentlichkeit im Kontext von Medien, Raum und Akteuren**

Öffentlichkeitstheorien verweisen in der Regel auf einen bestimmten Aspekt beziehungsweise ein zentrales Element, auf das Bezug genommen wird (vgl. Klaus 2006, 103). Eine mögliche Betrachtungsweise ist der medienbezogene Ansatz, der davon ausgeht, dass Medien einen starken Effekt auf die Öffentlichkeit haben. Demnach fungieren Massenmedien nicht nur als bloße Vermittler, sondern konstruieren eigenständig Identitätsräume (vgl. ebd.). Im Grundsatz lässt sich dieser Ansatz auch in den Strategien der Europäischen Kommission erkennen. Allerdings gestaltet sich eine gesamteuropäische Debatte, wie noch zu zeigen sein wird, aufgrund der sprachlichen und politischen Unterschiede der Mitgliedsstaaten schwierig.

Ein weiterer Bezugspunkt zur Beschreibung von Öffentlichkeit ist die räumliche Komponente. Der raumbezogene Ansätze beziehen sich dabei nicht auf einen physischen, sondern vielmehr einen symbolischen Raum, innerhalb dessen der Diskurs verläuft und die

Akteure interagieren (Habermas 1990, 98). Im Mittelpunkt steht die „prinzipielle Unabgeschlossenheit des Publikums“ (ebd.), das heißt es gibt keine Grenzen der Zugänglichkeit und der Sprecher kann nicht über die Zusammensetzung des Publikums entscheiden. Klaus stellt infrage, inwiefern ein derartiges Konzept realistisch ist beziehungsweise unter welchen Kriterien Akteuren der Zutritt zu diesem Bereich möglich ist. Nach Klaus, ist davon auszugehen, dass das Prinzip der Öffentlichkeit jedenfalls einigen Kriterien und Einschränkungen unterliegt (vgl. Klaus 2006, 103).

Der Aspekt der personenbezogenen Offenheit grenzt unmittelbar an die raumbezogene Betrachtungsweise von Öffentlichkeit an. Der Akteursbezogene Öffentlichkeitsansatz geht davon aus, dass politische Öffentlichkeit entsteht, indem Akteure, die unterschiedliche Meinungen vertreten, in Aushandlungsprozessen miteinander in Beziehung treten (vgl. ebd.). Diejenigen, die an diesen Prozessen beteiligt sind, tragen durch ihre Interaktion aktiv zum Kommunikationsfluss bei und prägen damit maßgeblich die Ausformung der Öffentlichkeit. Dem Staat obliegt dabei die Aufgabe, die Debatte zu ermöglichen und zu fördern. Für demokratische Systeme ist diese Form der freien Meinungsbildung essentiell (vgl. ebd., 104).

## **4.4. Struktur und Ausformung von Öffentlichkeit**

Die Zugangsformen zum Konzept der Öffentlichkeit scheinen theoretisch unbegrenzt. Um sich dem Ausdruck zu nähern, erfolgt im nachfolgenden Kapitel eine analytisch-deskriptive Beschreibung seiner Binnenstruktur. Hierzu werden die verschiedenen Formen, Ebenen und Funktionen, die hinter dem Begriff der Öffentlichkeit stehen, vorgestellt.

### **4.4.1. Formen von Öffentlichkeit**

Wie bereits zu Anfangs des Kapitels dargelegt, ist die politische Dimension eine Kernkomponente von Öffentlichkeit. Jedoch ist Öffentlichkeit nicht grundsätzlich politisch. Nach Marcinowski wird Öffentlichkeit zu einer politischen Öffentlichkeit, sobald Themen diskutiert werden, die von allgemeinem Interesse sind (vgl. Marcinowski 2001, 249; vgl. dazu auch Wimmer 2007, 56). Zudem kann darunter der Bereich politischer Handlungen und Prozesse verstanden werden, der für alle öffentlich zugänglich und sichtbar ist (vgl. ebd.). An die Partizipation sind dabei keinerlei Mitgliedschaftsbedingungen geknüpft. Außerdem kann politische Öffentlichkeit in verschiedenen Kommunikationsforen stattfinden, in denen sich

sowohl einzelne als auch kollektive Akteure frei zu politischen Inhalten äußern können (vgl. ebd.).

Strukturell lässt sich die Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Politik anhand der drei folgenden Aspekte kategorisieren, die bereits im Rahmen der methodischen Auseinandersetzung beschrieben wurden (vgl. Kapitel 2.2.1.):

- (1) Die *Polity* bezieht sich auf den formellen Aspekt von Politik. Gemeint sind damit der institutionelle Aufbau und die daraus resultierende politische Ordnung, also die Festschreibung politischer Ideen und deren Realisierung beispielsweise durch Institutionen.
- (2) Unter *Politics* versteht sich der aktive Verhandlungs- und Gestaltungsprozess von Politik. Konkret geht es um die Ebene von Konflikten und Konsensfindung durch die politische Entscheidungen getroffen werden.
- (3) *Policy* beschreibt den inhaltlichen, materiellen Bereich von Politik und somit die spezifischen politischen Aktivitäten durch die das Individuum direkt betroffen ist, beispielsweise Gesetze und Verordnungen.

Die Termini *Polity* (Form), *Politics* (Prozess) und *Policy* (Inhalt) entstammen der englischsprachigen Politikwissenschaft und stellen heute auch in der modernen deutschsprachigen Politikwissenschaft grundlegende Begriffe zur Beschreibung der verschiedenen Dimensionen von Politik dar.

Wie bereits aus der Begriffserklärung zum Konzept der Öffentlichkeit hervorgegangen ist, kennzeichnet sich Öffentlichkeit zunächst durch die Abgrenzung zum Privaten (vgl. Kapitel 4.1.). Neben der politischen Öffentlichkeit, lassen sich allgemein zwei Formen von Öffentlichkeit unterscheiden: Die staatlich-verwaltungstechnische Öffentlichkeit und die nichtstaatliche Öffentlichkeit, die nach Habermas auch als Gegenöffentlichkeit bezeichnet werden kann. Gegenöffentlichkeit konstituiert sich durch die Zivilgesellschaft die für die Herstellung und Aufrechterhaltung dieses Bereichs verantwortlich ist (vgl. ebd.). Die staatliche Öffentlichkeit wird hingegen von einer zentralen Instanz „vermachtet“ (vgl. ebd.).

Nach Faulstich kann Öffentlichkeit außerdem an Hand des betroffenen Personenkreises kategorisiert werden. Faulstich unterscheidet folgende acht Öffentlichkeitsformen (vgl. 1999, 73):

- (1) *Personale Öffentlichkeit* bezeichnet jegliche Form der „face-to-face“ Kommunikation, die in einem kleinen Personenkreis stattfindet.
- (2) *Situative Binnenöffentlichkeit* beschreibt die Begegnung einer größeren Gruppe in einem öffentlichen Raum, wie auf einer Straße, einem Restaurant oder einer öffentlichen Institution
- (3) Die *Arbeitsöffentlichkeit* setzt die Arbeitsstelle in den direkten Gegensatz zum privaten Bereich, etwa dem Zuhause.
- (4) Unter der *Institutionalisierten Gruppenöffentlichkeit* werden Begegnungen von größeren Gruppen in einem organisierten Rahmen, wie einer Kirche oder einer politischen Partei verstanden.
- (5) *Habitualisierte Freizeitöffentlichkeit* beschreibt das Zusammenkommen von Personen, die ein geteiltes Interesse wie Sport, Theater oder Musik verbindet.
- (6) Die *Publizistische Öffentlichkeit* definiert die Herstellung von Öffentlichkeit durch Massenmedien.
- (7) Die *Kulturöffentlichkeit* differenziert nach verschiedenen Kulturen, wie Westen und Osten oder Asien und Europa.
- (8) Die *Weltöffentlichkeit* ist die größte Form von Öffentlichkeit und bezeichnet die Öffentlichkeit aller Länder.

Faultstichs Kategorisierung orientiert sich somit primär an dem Publikum beziehungsweise der Gruppe, die durch die jeweilige Form der Öffentlichkeit charakterisiert wird. Neben der Kategorisierung nach Faultstich, lässt sich der Begriff der Öffentlichkeit nach seiner Bedeutungsebene einteilen. Basierend auf Plakes Konzept kann mit Öffentlichkeit sowohl der Raum oder Bereich, als auch der Prozess der Kommunikation gemeint sein (vgl. Plake 2001, 18ff). Öffentlichkeit muss damit drei Kernelemente erfüllen: Erstens, müssen die Vorgänge von allgemeinem Interesse sein. Zweitens, muss sich die Kommunikation an alle richten und drittens muss die Zugangsoffenheit von Räumen und Plätzen gewährleistet sein (vgl. ebd.).

Öffentlichkeit lässt sich außerdem durch den Grad der Teilnahme der Bürger differenzieren. Demnach kann Öffentlichkeit latent, passiv oder aktiv gestaltet sein (vgl. Dahrendorf 1993, vgl. dazu auch Donges & Jarren 2006, 107f.). Eine Unterscheidung ist jedoch nicht immer eindeutig möglich, da nicht immer klare Grenzen erkennbar sind. Der Begriff der latenten Öffentlichkeit bezeichnet den Kreis von Teilnehmenden, die sich aus unterschiedlichen Beweggründen nicht an der öffentlichen Diskussion beteiligen. Im Unterschied dazu ist die passive Öffentlichkeit durch ein sporadisches gelegentliches

Teilnehmen des Publikums an den politischen Prozessen gekennzeichnet, etwa in Form von periodischen Wahlen. Nehmen die Mitglieder hingegen regelmäßig an politischen Entscheidungsprozessen teil und bringen ihre eigene Vorstellungen und Ideen ein, spricht man von aktiver Öffentlichkeit. Kennzeichnend hierfür ist auch die Mitgliedschaft in Organisationen und das Übernehmen von Ämtern (vgl. ebd.).

Entgegen der naheliegenden Annahme, aktive Öffentlichkeit sei etwas gesellschaftlich erstrebenswertes, argumentiert Dahrendorf, dass sie vielmehr als ein Indiz politischer Störungen aufgefasst werden muss (vgl. ebd.). Die Mitglieder glauben aktiv in das politische Geschehen eingreifen zu müssen, um die Entscheidungen in ihrem Interesse zu steuern, da dies ohne ihr Zutun nicht der Fall ist (vgl. ebd.). Dahrendorf betont außerdem, dass Öffentlichkeit nicht aus möglichst vielen oder gleich verteilten teilnahmeorientierten Mitgliedern bestehen muss, da es eine vollständig aktivierte Öffentlichkeit ohnehin nicht geben kann (vgl. ebd.). Eine total aktivierte Öffentlichkeit ist Ursprung demokratischer Utopie und als solche weder realistisch noch sinnvoll. Vielmehr zeigt sich, dass die Nichtteilnahme eines bestimmten Gesellschaftsanteils am politischen Geschehen sogar legitim ist, solange die Vielfalt der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit repräsentiert ist (vgl. Andersen & Wichard 2003).

#### **4.4.2. Funktionen von Öffentlichkeit**

Öffentlichkeit erfüllt primär die Funktion der Allgemeinheit, die Meinungen von Akteuren zu bestimmten Themen zugänglich zu machen und dadurch den gesellschaftlichen Diskurs zu ermöglichen. Neidhardt fasst die Funktionen wie folgt zusammen: Öffentlichkeit sammelt Themen und Meinungen (input), verarbeitet diese (throughput) und gibt sie im Anschluss weiter (output) (vgl. Neidhart 1994, 8). Unter Berücksichtigung dieser Grundlage erfüllt Öffentlichkeit drei spezifische Funktionen:

- (1) *Transparenz*. Grundsätzlich müssen die Kommunikationsprozesse allen Personen gleichermaßen offen stehen und für jeden nachvollziehbar sein.
- (2) *Validierung*. Der Diskurs muss so gestaltet sein, dass Argumente und Meinungen von anderen gehört und akzeptiert werden. Gegebenenfalls werden andere Meinungen stärker als die eigenen gewertet und die eigene Perspektive wird revidiert
- (3) *Orientierung*. Öffentlichkeit dient dazu, Individuen einen Überblick zu vermitteln, damit diese sich auf Basis der Informationen für einen bestimmten Standpunkt entscheiden

können (vgl. ebd.). Die Medien spielen hierbei als Vermittlungsinstanz eine zentrale Rolle (vgl. Neidhardt 1994, 9).

Im Hinblick auf den Diskurs um die Europäische Union obliegt den Medien damit die Entscheidungsmacht darüber, inwieweit sie über europäische Themen zu berichten und dem Rezipienten ein vielfältiges Spektrum an diversen Perspektiven offenlegen (vgl. ebd.).

#### **4.4.3. Ebenen von Öffentlichkeit**

Der Begriff der Öffentlichkeit hat unterschiedliche Bedeutungsebenen und kann dementsprechend vielfältig interpretiert werden. Um den Terminus in seiner gesamten Komplexität zu erfassen, müssen Differenzen auf inhaltlicher und prozessualer Ebene, als auch Aspekte wie Zugang, Akteure und Raum berücksichtigt werden. Außerdem kann Öffentlichkeit hinsichtlich der Anzahl der Teilnehmer, als auch nach Art und Weise der Strukturierung differenziert werden.

Auf Basis dessen, kann nach Gerhards und Neidhart in drei verschiedene Öffentlichkeitsebenen, unterschieden werden: Die Encounter- Ebene, die Themen- oder Versammlungsöffentlichkeit, sowie die Medienöffentlichkeit (1990, 19ff.). Diese unterscheiden sich zum einen durch die Menge der Kommunikationsteilnehmer und zum anderen durch ihre jeweilige strukturelle Verankerung. Die Encounter-Öffentlichkeit oder auch Kommunikation au trottoir, ist auf der ersten Ebene angesiedelt. Hierunter fallen einfache, zufällige und spontane kommunikative Interaktionen. Auf diesem Niveau erfolgt Öffentlichkeit in Form von unbeabsichtigten Treffen, wie etwa auf der Straße, beim Einkaufen oder am Arbeitsplatz. Öffentlichkeit entsteht somit unwillkürlich und spontan, als einfaches System von Interaktionen. Prinzipiell sind die Räume auf dieser Ebene frei zugänglich und jeder Teilnehmer kann sowohl in die Rolle des Sprechers, als auch die des Publikums schlüpfen. Einen Vermittler gibt es in diesem Fall nicht. In der Regel ist diese Öffentlichkeit zeitlich und sozial determiniert, das heißt die Aufeinandertreffen sind von kurzer Dauer und das Publikum ist wechselhaft und zugleich unbegrenzt (vgl. ebd., 20). Dennoch sprechen die Autoren der Encounter-Öffentlichkeit eine hohe Qualität zu, da der kommunikative Austausch keine persönlichen oder räumlichen Voraussetzungen kennt und jedem Individuum die Partizipation möglich ist und alle Kommunikationsteilnehmer gleichgestellt sind (vgl. ebd.).

Im Gegensatz zur Encounter-Öffentlichkeit können Aufeinandertreffen auf Ebene der Themen- oder Versammlungsöffentlichkeit sowohl spontan und ungeplant, als auch

organisiert und beabsichtigt erfolgen, wie etwa in Form von Demonstrationen. Die Rollenverteilung bestehend aus Sprecher, Vermittler und Publikum ist stärker personengebunden und verändert sich seltener. Mit der Unterscheidung zwischen Veranstalter und Publikum, besteht die Möglichkeit, dass die Veranstalter über den Zugang bestimmen und die Debatte strukturieren. Hierdurch können sie die Qualität der Öffentlichkeit aktiv beeinflussen. Im Unterschied zur Encounter-Ebene besteht außerdem bei Themenöffentlichkeiten mehr innere Stabilität, sodass die Allgemeinheit stärker angesprochen wird und Journalisten ein größeres Interesse daran haben, den Verlauf zu beobachten und gegebenenfalls Medienthemen zu generieren (vgl. Donges & Jarren 2006, 104)

Die für diese Untersuchung wichtigste Ebene ist die Medienöffentlichkeit. In Form von massenmedialer Kommunikation zeigt sich die stärkste Trennung zwischen Sprecher und Publikum, sowie Sender und Empfänger. Dieser Begriff wird grundsätzlich dann gebraucht, wenn Informationen und Themen durch technische Mittel, also via Medium, indirekt und einseitig an ein disperses Publikum weitergeleitet werden (vgl. Maletzke 1963, 85). Für das Herstellen und Bereitstellen dieser Informationen sind spezialisierte Personen, etwa Journalisten, zuständig, die sich an bestimmten Regeln und Normen orientieren. Der Rezipient wählt aus dem vorliegenden Angebot aus und rezipiert nach individuellen Maßstäben und Möglichkeiten. Medienorganisationen streben in der Regel nach Dauerhaftigkeit und sind dadurch verhältnismäßig stabil. Massenmediale Kommunikation richtet sich an alle Gesellschaftsmitglieder, der Adressatenkreis ist damit uneingeschränkt. Die Möglichkeiten des Publikums selbst die Öffentlichkeit zu gestalten, reduziert sich auf Leserbriefe und Anrufe (vgl. Gerhards & Neidhart 1990, 24). In demokratischen Systemen stellt die Medienöffentlichkeit die wichtigste Ebene dar, da die Herstellung von Öffentlichkeit ohne Massenmedien nicht möglich wäre und dadurch eine zentrale Komponente der Partizipation geschaffen wird (vgl. ebd.).

Die verschiedenen Öffentlichkeitsebenen zeigen, dass der Grad der Wechselseitigkeit zwischen Sprecher- und Publikumsrolle eine Kernkomponente ist, um die sich die verschiedenen Öffentlichkeitskonzepte unterscheiden. Prinzipiell kann zwar davon ausgegangen werden, dass zwischen den drei Ebenen Gleichrangigkeit herrscht und es keine klaren Grenzen, sondern vielmehr Selektionsstufen gibt, jedoch zeigen sich Unterschiede in der Ausdifferenzierung der Rollen (vgl. ebd., 25). So können die Personen auf erster Ebene, der „Kommunikation au trottoir“, klar zwischen Sprecher und Zuhörer wechseln, während bei der durch Massenmedien organisierten Kommunikation die Rollenverteilung zumeist getrennt erfolgt. Nur ein kleiner Teil der Themen auf Encounter-Ebene erreichen die Themen-

und Versammlungsoffentlichkeit und wiederum ein noch kleinerer Teil erreichen die Ebene der Medienöffentlichkeit (vgl. ebd.).

#### 4.4.4. Akteure und Rollen in der Öffentlichkeit

Innerhalb der Öffentlichkeit, als sozialem Raum, der grundsätzlich allen Individuen gleichermaßen zugänglich ist, kann zwischen verschiedenen Akteursgruppen und Rolleninhabern differenziert werden. Die Unterscheidung der Begriffe ist für das weitere Verständnis grundlegend. Akteure können ihre Rolle wechseln, das Publikum jedoch nicht, da Akteure als einzelne Personen auftreten und das Publikum als Kollektiv fungiert (vgl. Donges & Jarren 2006, 105). Akteure können in der Öffentlichkeit entweder als Sprecher, Publikumsmitglied oder Vermittler auftreten und zwischen diesen Figuren wechseln. Als Sprecher, wird ein Akteur bezeichnet, der sich in der Öffentlichkeit zu verschiedenen Sachthemen äußert. Nach Neidhardt können Sprecher in folgenden unterschiedlichen Rollen auftreten (vgl. 1994, 14):

- (1) *Repräsentanten* äußern sich als Vertreter von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen.
- (2) *Advokaten* vertreten die Interessen von Gruppierungen und agieren ohne eigentliche Handlungsmacht in deren Interesse.
- (3) *Experten* verfügen über spezifische wissenschaftlich-technische Sonderkompetenzen.
- (4) *Intellektuelle* setzen sich mit sozialmoralischen Sinnfragen auseinander.
- (5) *Kommentatoren* sind Personen, die Berichterstattung über die öffentliche Agenda liefern und dabei auch ihre eigene Meinung verbreiten.

Neben diesen Sprecherrollen, gibt es noch die Position des Vermittlers oder Kommunikator. Dies sind insbesondere Journalisten, die in Organisationen, etwa Redaktionen oder Medienunternehmen auftreten. Ihre Aufgabe ist es Themen oder kritische Aspekte aufzugreifen, diese zu kommentieren und einem bestimmten Personenkreis zur Verfügung zu stellen. Vermittler beobachten permanent die verschiedenen Öffentlichkeitsebenen und soziale gesellschaftliche Entwicklungen und geben diese gegebenenfalls in Form von Berichterstattung wider. Kommunikatoren adressieren ihre Nachrichten hingegen direkt an das Publikum (vgl. Donges & Jarren 2006, 106).

Grundsätzlich gilt, dass Medien nach Aufmerksamkeit und Zustimmung streben. Beides sind essentielle Voraussetzungen von Öffentlichkeit. Öffentlichkeit steht ebenfalls in engem Zusammenhang mit der Beschaffenheit und Zusammensetzung des Publikums. Auch wenn dieses je nach Thema, Inhalt, Meinung und Perspektive variiert, kann es anhand von drei allgemeinen Merkmalen charakterisiert werden:

- (1) *Laien*. Das Publikum besteht größtenteils aus Laien und es gilt je größer das Publikum, desto größer der Anteil der Laien.
- (2) *Heterogenität*. Das Publikum besteht aus unterschiedlichen Teilen und ist sozial uneinheitlich.
- (3) *Schwache Organisation*. Innerhalb des Publikums herrscht aufgrund der Verschiedenartigkeit ein schwacher Organisationsgrad (vgl. ebd.).

Bedingt durch die schwach ausgeprägte Organisationsfähigkeit, kann das Publikum selbst nicht als Akteur innerhalb der Öffentlichkeit agieren. Umso wichtiger ist die Rolle des Journalisten. Indem dieser die heterogene Beschaffenheit des Publikums berücksichtigt und auf die Anwesenheit der Laien Rücksicht nimmt, kann er die Rolle des Vermittlers erfüllen und übernimmt die zentrale Position innerhalb des öffentlichen Kommunikationsprozesses.

## **4.5. Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit**

Die Europäische Union setzt sich aus 28 Nationalstaaten zusammen, dessen Zusammenschluss das Ziel verfolgt durch Kooperationen voneinander zu profitieren. Dieses gemeinsame Ziel wird jedoch durch die vorherrschenden Unterschiede, hinsichtlich Vorstellungen und Rahmenbedingungen, zwischen den einzelnen Staaten, erschwert. Gerade im Hinblick auf die Entwicklung der nationalen Öffentlichkeiten lassen sich große Abstufungen erkennen.

Aufbauend auf die im einleitenden Kapitel bereits eingegrenzte Bedeutung des Begriffs der europäischen Öffentlichkeit, werden im Folgenden verschiedene Definitionsversuche dargelegt, um auf dessen Basis auf relevante Modelle eingehen zu können.

Der Begriff der Europäischen Öffentlichkeit hat sich zwar mittlerweile in der akademischen und politischen Debatte etabliert, dennoch fehlt es an einer konkreten Begriffsdefinition. Selbst die Kommission, die den Ausdruck mit Veröffentlichung des Weißbuches offiziell in ihr Strategiepapier einführte, legte sich auf keine klare

Begriffsspezifikation fest (vgl. Kurpas et al. 2006, 2). Dennoch hat es sich die Kommission damit explizit zur Aufgabe gemacht, die Kommunikation über nationale Grenzen hinaus anzuregen und die Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit zu fördern (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006). Im Hinblick auf dieses Ziel, werden die Leistungen der Union verstärkt kommuniziert und die Debatte über die EU ausgeweitet, um den Bürgern die Relevanz der EU verständlich zu machen und somit die Bindung zur Europäischen Öffentlichkeit zu stärken (vgl. ebd.).

Angelehnt an das Habermassche Ideal von bürgerlicher Öffentlichkeit beschreibt Mayer die Europäische Öffentlichkeit als Raum, indem Bürger, die Zivilgesellschaft und politische Akteure öffentlich miteinander über Themen debattieren, die von allgemeinem Interesse sind (vgl. Meyer 2002, 68ff.). Gerhards betont mit seiner Definition ergänzend die intermediäre Komponente von (europäischer) Öffentlichkeit:

*„Unter einer massenmedialen europäischen Öffentlichkeit soll ein einheitliches Mediensystem verstanden werden, dessen Inhalte in verschiedenen europäischen Ländern Verbreitung finden und von den Bürgern in den verschiedenen Ländern rezipiert werden.“ (Gerhards 1993, 560)*

Die Kriterien, die für eine funktionierende nationale Öffentlichkeit gelten, können jedoch nicht eins zu eins auf die europäische Ebene übertragen werden, da hier andere Bedingungen herrschen. Scharnow bezeichnet Öffentlichkeit als europäisch, wenn „Akteure aus dem politischen Raum der EU über europäische politische Themen debattieren“ (Scharnow 2005, 5). Zentrale Funktion ist die Beobachtung und Sichtbarmachung europäischer Thematiken, die sowohl aus dem politischen, rechtlichen oder ökonomischen Bereich stammen können. Darüber hinaus legt Scharnow fest, dass Europäische Öffentlichkeit sich nicht ausschließlich auf die Unionsbürger beschränkt, sondern auch Drittstaatsangehörige einschließt (vgl. ebd.).

Pfetsch geht einen Schritt weiter und betont in ihrer Definition die Bedeutung des dialogischen Meinungsaustauschs, in dem sich die verschiedenen Akteure aufeinander beziehen:

*„Europäische Öffentlichkeit kann man als einen Kommunikationsraum begreifen, in dem europäische Akteure Resonanz für ihre Politik erwarten und die Meinungen der Bevölkerung erfahren können.“ (Pfetsch 2009, 23f.)*

Damit zeigt sich, dass es bis dato an einer konkreten Begriffserklärung fehlt. Auch existiert bisher keine Theorie, die Indikatoren und Kriterien über die Konstitution von europäischer Öffentlichkeit festlegt. In der wissenschaftlichen Debatte lassen sich unterschiedliche Standpunkte dazu finden. Teilweise wird davon ausgegangen, dass es an grundlegenden Faktoren fehlt, um eine gemeinsame Öffentlichkeit in und für Europa zu schaffen. Hindernisse sind hier vor allem die Sprachunterschiede innerhalb der Union und die fehlende europäische Identifikation. Außerdem kann es nach Auffassung einiger Wissenschaftler ohne europaweite Massenmedien nicht zur Entstehung einer Europäischen Öffentlichkeit kommen, die wiederum aufgrund der sprachlichen Differenzen schwer zu realisieren sind (vgl. Grimm 1995). Neuere Ansätze hingegen versuchen alternative Theorien zu entwickeln, um die möglicherweise bereits partiell existierende Öffentlichkeit zu analysieren (vgl. Trenz 2001, Meyer 2000; Eder 2000; Gerhards 2002). Klaus diagnostiziert beispielsweise, dass es bereits vielfältige europäische Öffentlichkeiten gibt (vgl. Klaus 2006, 94). Diese definieren sich durch das Handeln unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen auf europäischer Ebene (vgl. ebd.).

In der Diskussion scheint zumindest dahingehend Einigkeit zu herrschen, dass es *die eine* Europäische Öffentlichkeit nicht gibt (vgl. Steining 2006, 276). Eine einheitliche Öffentlichkeit für ganz Europa kann es nicht geben, weil die nationalen Öffentlichkeiten der Mitgliedsstaaten zu sehr in ihrer Entwicklung und Ausprägung variieren. Vielmehr existieren in Europa mehrere Öffentlichkeiten parallel zueinander (vgl. ebd.).

Zwar scheint die mediale Präsenz der EU insbesondere im Zuge der Finanzkrise stetig zuzunehmen, jedoch ist auch klar ersichtlich, wie unterschiedlich die thematische Schwerpunktsetzung der nationalen Medien ist. Interessen, Sorgen und Anliegen unterscheiden sich zwischen den Mitgliedsstaaten hauptsächlich durch ihre wirtschaftliche Ausgangslage. Dementsprechend unterscheidet sich auch die nationale Rahmung der Massenmedien: Während sich die deutschen Rezipienten primär für die Steuerkosten interessieren, die für die eigene Gesellschaft durch den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und den Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) entstehen, gilt die Sorge der Griechen und Spanier vor allem den Sparmaßnahmen, die von der EU festgelegt werden. Die nationalen Interessen haben somit weiterhin einen großen Einfluss auf die Berichterstattung über EU-Themen nehmen (vgl. Machill et al 2007, 146).

Eine einheitliche Öffentlichkeit Europas scheint damit ausgeschlossen. Darüber hinaus können die kontroversen öffentlichen Auseinandersetzungen als Belege dafür gelten, dass es

auch zu einem idealtypischen Kommunikationsraum Europas noch ein weiter Weg ist. Die moderne Sozialwissenschaft geht jedoch davon aus, dass ein grenzübergreifender europäischer Öffentlichkeitsdiskurs notwendig ist, um das Agieren der EU zu legitimieren (vgl. Brüggemann 2008, 16). Insbesondere hinsichtlich des demokratischen Anspruchs der EU bedarf es einer dynamischen öffentlichen Debatte zwischen den Institutionen und dem europäischen Volk (vgl. ebd.).

#### **4.5.1. Modelle Europäischer Öffentlichkeit**

Ausgehend von der Frage, wie eine europäische Öffentlichkeit entstehen kann beziehungsweise eine Europäisierung massenmedialer Kommunikation möglich ist, lassen sich in den Sozialwissenschaften unterschiedliche Ansätze finden. In der empirischen Politikforschung existieren zwei Basismodelle zur Entstehung von europäischer Öffentlichkeit (vgl. Gerhards 2002, 9):

- Modell 1: Europäische Öffentlichkeit als einheitliche und staatenübergreifende Öffentlichkeit. Diese entwickelt sich unabhängig von den Nationalstaaten durch Etablierung transnationaler, paneuropäischer Medien.
- Modell 2: Europäische Öffentlichkeit durch Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten. Indem europäische Aspekte verstärkt in den nationalen Medien thematisiert werden.

Beide Modelle setzen unterschiedliche Faktoren voraus, die für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, als grundlegend angenommen werden. Für eine staatenübergreifende europäische Öffentlichkeit, wie sie das erste Modell vorsieht, bedarf es weitreichender Vorbedingungen, sodass die Umsetzung eines derartigen Konzepts eher als unrealistisch gilt (vgl. van de Steeg 2003, 171). Damit die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit losgelöst von den Nationalstaaten möglich ist, bedarf es zumindest drei grundlegender Voraussetzungen (1) einer gemeinsamen Sprache, (2) Massenmedien mit EU-weiter Verbreitung und (3) einer gemeinsamen Journalismus- und Medienkultur (vgl. Machill et. al. 2007, 135).

Als zentrale Barriere zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit, wie sie im ersten Modell vorgesehen ist, kann die nicht vorhandene einheitliche Sprache (*lingua franca*) gesehen werden. Zwar gilt Englisch mittlerweile als Weltsprache und ist so weitverbreitet wie keine

andere, dennoch kann sie nicht als lingua franca für den europäischen Sprachraum angenommen werden (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2010). Durch die Tatsache, dass Europa anders als die Vereinigten Staaten, ein multi-lingualer Sprachraum ist, ist eine elementare Bedingung für einen gemeinsamen Kommunikationsraum nicht gegeben (vgl. Kielmansegg 1994, 27).

Ebenso unwahrscheinlich ist die Existenz von Massemedien mit EU-weiter Verbreitung, da nach wie vor die nationalen Medien dominieren. Zwar gibt es inzwischen eine Vielzahl von paneuropäischen Medien, wie Euronews, Presseurop oder European Voice, jedoch macht lediglich eine geringe Zahl von Bürgern von diesen Medien Gebrauch. Aus diesem Grund kann nicht die Rede von „europaweiten Massenmedien“ sein. Zudem muss davon ausgegangen werden, sodass diese Art der Medien tendenziell von Rezipienten genutzt wird, die ohnehin ein Interesse an EU-spezifischen Themen haben. Der Effekt auf die gesamte europäische Öffentlichkeit ist deshalb eher als gering einzuschätzen. Nichtsdestotrotz wird hierdurch ein wertvoller Beitrag zur Öffentlichkeitsbeteiligung der EU-Bürger geleistet.

Um eine staatenübergreifende Öffentlichkeit in Europa zu entwickeln braucht es nach dem ersten Modell von Gerhards außerdem gemeinsame Vorstellungen von Journalismus in den EU-Staaten. Die gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind faktisch jedoch sehr unterschiedlich in den verschiedenen Mitgliedsstaaten. Außerdem kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Ansichten über die Aufgaben und Funktionen von Journalismus in den 28 Nationalstaaten decken. Insbesondere hinsichtlich des ethischen Verständnisses über die Rolle von Medien in der Gesellschaft zeigen sich weitreichende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (vgl. ebd.). Auch wenn grundlegende Richtlinien in den Statuten der EU festgelegt sind, zeigt die Realität, dass sich gerade hinsichtlich der Presse- und Meinungsfreiheit die Vorstellungen stark voneinander abweichen. So verfügen beispielsweise ungarische Journalisten klarerweise nicht über die gleiche Pressefreiheit wie österreichische oder spanische. Auch wenn ungarische Medien, aufgrund massiver öffentlicher Proteste, inzwischen weniger zensiert werden, stehen Presse und Rundfunk nach wie vor unter großem staatlichen Einfluss (vgl. Wollscheid 2013).

Das erste Modell setzt damit eine Vielzahl von Bedingungen voraus, die realistisch betrachtet, kaum umsetzbar sind. So ist es zum einen die Heterogenität Europas, die eine einheitliche und staatenübergreifend Öffentlichkeit unwahrscheinlich macht, zum anderen ist fragwürdig, inwiefern eine derartige Entwicklung mit den demokratischen Grundprinzipien der Union vereinbar wäre (vgl. Gerhards 2002, 142).

Die Bildung zentraler europäischer Medien als Basis für einen gemeinsamen Kommunikationsraum, erscheint vor dem Hintergrund des institutionellen Gefüges und der damit verbundenen Medienpolitik also wenig realistisch. Wahrscheinlicher scheint indes, eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten, wie sie im zweiten Modell von Gerhards vorgesehen ist (vgl. ebd., 9). Im Kern sieht das Modell vor, dass die Berichterstattung der nationalen Medien über europäische Themen und politische Entscheidungen kontinuierlich zunimmt und die Medien der Mitgliedsstaaten stärkeren Bezug aufeinander nehmen (vgl. ebd., 142). Auch die Synchronisierung europapolitischer Debatten kann einen Beitrag zu einem gemeinsamen europäischen Kommunikationsraum leisten. Indem also die gleichen europaapolitischen Themen und Fragen in den Medien verschiedener Nationalstaaten eine ähnliche Bedeutung und Relevanz zugemessen wird. Ziel beider Varianten ist es, die Nationalstaaten zu einem europäischen Zentrum zu vereinen (vgl. ebd.).

#### **4.5.2. Europäisierung und Transnationalisierung von Öffentlichkeit**

Europäisierung bedeutet nach Gerhards Definition, eine steigende Thematisierung europäischer Aspekte in den nationalen Medien (vgl. ebd.). Je nach betroffenen Akteuren kann dieser Prozess unterschiedlich ablaufen. Koopmans und Erbe unterscheiden dabei zwischen drei Formen: Supranationale, horizontale und vertikale Europäisierung (vgl. Koopmans & Erbe 2003, 6).

Interagieren Institutionen und Akteure auf europäischer Ebene miteinander, indem sie sich über europäische Themen austauschen, spricht man von supranationaler Europäisierung (vgl. ebd. 100). Idealerweise wird dieser Austausch begleitet durch die Entwicklung von paneuropäischen Massenmedien (vgl. ebd.). Wie bereits in Kapitel 4.5. erläutert, kann davon ausgegangen werden, dass eine derartige Entwicklung relativ unwahrscheinlich ist. In der Wissenschaft wird daher mehrheitlich davon ausgegangen, dass die Europäisierung nicht durch einheitliche europäische Medien, sondern durch die Europäisierung verschiedener nationaler Öffentlichkeiten erfolgen muss.

Vernetzen sich Akteure aus unterschiedlichen Nationalstaaten miteinander und tauschen sich über europäische Themen miteinander aus, bezeichnen Koopmans und Erbe dies als „horizontale Europäisierung“ (vgl. ebd.). Hier kann zwischen einer schwachen und starken Form unterschieden werden. In der „schwachen Version“ berichten die Medien eines EU-Landes über die Debatten eines anderen Staats. Nehmen hingegen die Akteure eines Nationalstaats aktiv an der öffentlichen Diskussion eines anderen Landes teil, führt dies zu

einer starken horizontalen Europäisierung. Werden in unterschiedlichen EU-Ländern zur gleichen Zeit dieselben Themen behandelt und entsteht daraus eine grenzüberschreitende Debatte bezeichnet Saxer dies als „segmentierte transnationale Themenöffentlichkeit“ (Saxer 2006, 78). Kennzeichnend hierfür sind spezielle Interessengruppen, die im europäischen Raum Gegenöffentlichkeiten aufbauen, indem sie ihre Anliegen aktiv in die Debatte einbringen (vgl. ebd.).

Als dritte Form definieren Koopmans und Erbe die vertikale Europäisierung. Dahinter verbirgt sich die Vernetzung europäischer und nationalstaatlicher Akteure. Personen aus den EU-Mitgliedsstaaten treten also in den kommunikativen Austausch mit Personen auf EU-Level (vgl. ebd.). Europapolitische Themen schlagen sich so verstärkt in den nationalen Medien nieder und Brüssel erhält einen größeren Stellenwert in der öffentlichen Debatte. Diese Form der Europäisierung kann damit entweder nach dem Schema „Bottom-up“ oder „Top-down“ verlaufen. Entweder wenden sich die regionalen oder nationalen Akteure an Akteure auf EU-Ebene („Bottom up“) oder umgekehrt („Top-down“). In diesem Zusammenhang kann die stetig wachsende Zahl an EU-Korrespondenten als Indikator für die positive Entwicklung gewertet werden (vgl. Meyer 2007, 4). Mit steigender Anzahl an Journalisten in der EU, erkennt Meyer einen Trend der „asymmetrischen Europäisierung“ (ebd.). Demnach ist die vertikale Europäisierung wesentlich stärker fortgeschritten als die Horizontale. Es gibt demnach mehr Berichterstattung über die Union, aber die Vernetzung zwischen den verschiedenen EU-Akteuren bleibt weiterhin rückschrittlich (vgl. ebd.).

Um die Berichterstattung über europäische Themen zu verstärken, ist auch eine Beteiligung und Korrespondenz von Akteuren aus unterschiedlichen EU-Ländern an der gleichen Debatte vorstellbar. Demzufolge wird in den Medien verschiedener EU-Länder zeitgleich über dieselben Themen berichtet. In diesem Fall spricht man von „synchroner Europäisierung“ (Sievert 1998, 66). Da die Entwicklung eines europäischen Mediensystems in der Praxis schwer umzusetzen ist, geht die Mehrzahl der Autoren davon aus, dass eine Europäisierung der Öffentlichkeit in erster Linie durch die Europäisierung der nationalen Medien erfolgen kann. In diesem Rahmen wird auch der Ausdruck der „Transnationalisierung“ verwendet. Allgemein bezeichnet dies soziale und gesellschaftliche Bewegungen, die über die Grenzen von Nationalstaaten hinausgehen (vgl. Glick-Schiller 2007, 449). Es handelt sich um eine Entwicklung, die als Bestandteil der Globalisierungsprozesse zu sehen ist. Angelehnt an die beiden Basismodelle von europäischer Öffentlichkeit, die zuvor erörtert wurden, kategorisiert Tobler transnationale Öffentlichkeit in vier Formen (vgl. 2006, 112):

- (1) Eine einheitliche, länderübergreifende (europäische) Öffentlichkeit
- (2) Die Transnationalisierung (Europäisierung) nationaler Öffentlichkeiten
- (3) Eine supranationale (europäische) Elitenöffentlichkeit
- (4) Die Transnationalisierung (Europäisierung) nationaler Expertenarenen und Öffentlichkeitsarenen im Bereich politischer, religiöser und ethnischer Zivilgesellschaftlichen.

Prinzipiell braucht es für die Entwicklung einer transnationalen Öffentlichkeit keinen spezifischen politischen Wendepunkt, stattdessen handelt es sich um einen dynamischen Prozess ohne konkreten Auslöser. Konfliktsituationen können jedoch die Ursache dafür sein, dass sich die internationale Kommunikation verdichtet (vgl. ebd., 111). Tobler geht somit davon aus, dass die Entstehung von transnationalen Öffentlichkeiten grundsätzlich möglich ist, dass es allerdings „keine einheitliche Öffentlichkeit in Form einer internationalen Medienarena gibt - weder für Europa noch für eine Weltöffentlichkeit“ (ebd.). Damit knüpft er an die dominierende Meinung innerhalb der wissenschaftlichen Debatte an.

Nach Brüggemann ist transnationale Öffentlichkeit als Raum zu begreifen, in dem öffentliche, medial vermittelte politische Kommunikation stattfindet (vgl. Brüggemann et al. 2009, 391). Politische Kommunikation kennzeichnet sich dadurch aus, dass sie sich über nationale Grenzen hinweg setzt und auf supranationaler, überstaatlicher Ebene stattfindet. Hierfür können fünf mögliche „Triebkräfte“ definiert werden: (1) Die Bildung transnationaler Medien in Europa, (2) unterschiedliche Akteursgruppen, die als Sprecher einer europäischen Öffentlichkeit fungieren, (3) eine Europäisierung nationaler Mediendebatten, (4) ein stärkerer Fokus auf europäischen Medienevents und (5) die Entstehung europäisierter Medien- und Bürgerpublika (vgl. ebd., 396). Damit liefert Brüggemann relativ konkrete Lösungsvorschläge für die europäische Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblematik.

Auch Machill et al. (2007) kommen in ihrer empirischen Studie, in der sie die Medienberichterstattung von 15 EU-Staaten untersuchen, zu dem Schluss, dass politische Kommunikation, die über die nationalstaatlichen Grenzen hinausgeht, bisher nur in sehr geringem Maße stattfindet. Nach den Ergebnissen ihrer Metanalyse, weisen die nationalen Öffentlichkeiten bislang nur Tendenzen von Europäisierung auf. Der Anteil an EU-Themen in den nationalen Medien ist insgesamt immer noch eher gering bzw. wird den nationalen Akteuren weiterhin ein klarer Vorzug in der Öffentlichkeit eingeräumt (vgl. ebd., 146).

Der Ländervergleich zeigt, dass die Medienberichterstattung der Niederlande, Deutschlands und Dänemarks am stärksten europäisiert ist (vgl. ebd.). Die französischen, österreichischen und spanischen Medien befinden sich im Mittelfeld. In den Medien von Belgien, Irland und Italien spielt Europa nur eine untergeordnete Rolle und Großbritannien, „als Sonderfall“, berichtet generell kaum über die EU. Falls die britischen Medien „Europa“ aufgreifen, dann meist im Kontext des Euro oder ähnlichen währungspolitischen Themen, wobei die Berichterstattung tendenziell eher kritisch ist (vgl. ebd., 150). Die Beiträge sind darüber hinaus deutlich durch nationale Interessen beeinflusst, so dass es auch nur wenig Bezug zu anderen Euroländern gibt. Am stärksten ist der Bezug zu Belgien („*Brüssel als Hauptstadt Europas*“), Deutschland, Frankreich und Großbritannien (vgl. ebd., 146).

Im Hinblick auf spezielle Ereignisse, wie die Wahlen zum Europäischen Parlament, Sitzungen des Europäischen Rates oder die Einführung des Euro, nimmt die Berichterstattung über die EU zu. Dennoch lässt sich auch hier keine vollständige Synchronisierung der Debatten feststellen. Nationalen Themen wird weiterhin Priorität eingeräumt, so dass diese im Zweifel aktuelle EU-Themen von der Agenda verdrängen (vgl. ebd.). Bei der Schwerpunktsetzung der nationalen Medien spielen auch die Nachrichtenwerte, als journalistische Selektionskriterien, eine wichtige Rolle. Faktoren wie Einfachheit, Nähe, Konfliktfähigkeit, Personalisierung und Prominenz sind von Bedeutung, wenn es um die Auswahl von Themen geht. Rezipienten können leichter durch Aspekte erreicht werden, die sie persönlich betreffen, sodass die Medienmacher in der Regel nationale Themen favorisieren. Das komplexe EU-System steht zudem im Widerspruch zu dem zentralen Nachrichtenwert der Einfachheit. Außerdem ist der Grad der Personalisierung gering, da es kaum prominente Politiker auf EU-Ebene gibt, die für den Rezipienten interessant sind (vgl. Meyer 1999, 617).

In diesem Zusammenhang bestätigt, die bereits erwähnte, Metauntersuchung von Machill et al. (2007) zwei wichtige Thesen (vgl. ebd. 149ff.):

1. EU-Themen haben nur einen sehr geringen Anteil in den nationalen Medien
2. Die Berichterstattung über EU-Themen hat starken Nationalbezug
3. Das Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizit der EU steht in engem Zusammenhang mit der defizitären Berichterstattung der nationalen Medien

Die Studie erkennt zwar Tendenzen der Europäisierung in einigen untersuchten nationalen Öffentlichkeiten, diese sind jedoch gering ausgeprägt. Insgesamt konzentriert sich die

Berichterstattung weiterhin stark auf nationale Themen und es wird vorwiegend über EU-Themen berichtet, wenn es einen direkten Anlass gibt (vgl. ebd.). Basierend auf den Ergebnissen dieser Studie kann davon ausgegangen werden, dass eine stärkere Medienberichterstattung über die EU-Politik für die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit elementar ist. Dies fordert auch Kopper:

*„Denn eine europäische Öffentlichkeit wäre es, die Verdichtungsprozesse der Politik, der Wirtschaft und der Kultur – auch die der Medienindustrie die seit langem in einer europäischen Realität operiert – nicht nur zu begleiten, sondern für einen europäischen, breit angelegten Diskurs aufzubereiten. Europäische Öffentlichkeit bildet eine entscheidende Voraussetzung, das Projekt „Europa“ demokratisch zu verankern.“ (Kopper 1997, 9f.)*

Kopper macht zwar deutlich, dass es notwendig ist, die allgemeinen verdichteten gesellschaftlichen Strukturen auch öffentlich und medial abzubilden, gleichzeitig bezeichnet er die Entstehung einer solchen transnationalen Öffentlichkeit als „*Fata Morgana*“ (ebd.; vgl. dazu auch Steininger 2006, 277). Inwiefern die Kommunikations- und Informationspolitik der Europäischen Union durch stärkere Bereitstellung von Informationen zu politischen Entscheidungen einen Beitrag zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit leisten kann, wird in den folgenden Kapiteln analysiert.

#### **4.5.3. Auflösung des Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblems durch Öffentlichkeit**

Wie aus der theoretischen Beschäftigung hervorgeht, gehen die Meinungen über Notwendigkeit und die Ausgestaltung einer Europäischen Öffentlichkeit weit auseinander. Auch auf die Frage, was sich gegen die Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblematik tun lässt, lassen sich unterschiedliche Vorschläge finden. Außerdem fällt auf, dass viele Auseinandersetzungen in diesem Zusammenhang relativ vage bleiben und es an konkreten Lösungen mangelt. Dennoch scheint die einzige Möglichkeit zu Bewältigung des Defizits, in der Herstellung eines europäischen Kommunikationsraums zu liegen (vgl. Brüggemann 2008). Der EU-Abgeordnete Thomas von der Vring betonte bereits 1994 die Bedeutung einer gemeinsamen Öffentlichkeit für Europa:

*„Vom Gelingen einer Öffentlichkeit der Europäer über ihre nationalen Öffentlichkeiten hinaus hängt die Zukunft der europäischen Demokratie ab.“ (von der Vring 1994, 104)*

Vergangene und künftige EU-Erweiterungen machen deutlich, dass der Zusammenhalt und die Kooperation der einzelnen Nationalstaaten essentiell sind. Durch eine gestärkte europäische Identität bietet sich die Chance die Beziehung zwischen EU-Bürgern und EU-System zu stabilisieren. Als Grundlagen bedarf es jedoch zunächst einer adäquaten Information, um in Folge den Austausch zwischen den Akteuren zu verbessern. Es gilt Entscheidungsprozesse transparenter zu machen und die aktive Partizipation zu fördern. Durch die stärkere Betonung europäischer Themen bietet sich die Möglichkeit das stark kritisierte Demokratiedefizit der Europäischen Union zu beheben und Integration zu verbessern. Durch eine ausdifferenziertere Öffentlichkeit bietet sich den Bürgern eine Plattform, um über politische Entscheidungen zu diskutieren und dadurch eine gewisse Kontrolle über die Regierende ausüben zu können.

Als nächstes stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten es nun gibt, das Bild der EU in der öffentlichen Wahrnehmung zu verbessern. Der Soziologe Beck sagt in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), dass es dringend Veränderungen braucht, damit die Distanz zwischen den EU-Institutionen und den Bürgern Europas nicht weiter wächst (vgl. Beck 2013, FAZ 4.11.2013). Aufgrund der Euro-Krise hatte es nach seiner Auffassung nach allerdings keinen Sinn an umfangreichen institutionellen Reformen zu arbeiten, so lange es an grundsätzlicher Zustimmung auf Seiten der Bürger fehlt. Beck schlägt vor europäische Öffentlichkeit zu kreieren, indem die Medien verstärkt über positive Events, wie beispielsweise europäischen Fußball oder Schlagerwettbewerbe berichten und auf diese Weise ein „europäischen Enthusiasmus“ (ebd.) hergestellt wird. Damit schließt er sich Brüggemann an, der, wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, die stärkere Fokussierung auf europäische Medienevents, als eine von fünf transnationalen Triebkräften kategorisiert (vgl. Brüggemann et al. 2009, 396). Beck fordert die Medien auf sich mehr am europäischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Insbesondere im Hinblick auf die anstehenden Europawahlen 2014, sollten die europäischen Medienvertreter kooperieren und gemeinsam die öffentliche Diskussion über europäische Fragen und Probleme anregen und Ideen austauschen.

Auch Holtz-Bacha teilt die Auffassung, dass die Medienwelt zunehmend transnationaler werden muss und eine übernationale Zusammenarbeit unabdingbar ist (vgl. Holtz-Bacha 2011, 298). Besonders in Zeiten fortschreitender Globalisierungs- und Mobilisierungsprozesse gewinnt das nationalstaatliche Miteinander zunehmend an Bedeutung. Die exakte Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren ist dabei Voraussetzung, um Synergien optimal zu nutzen zu und voneinander profitieren zu können (vgl. ebd.).

## 4.6. Zwischenfazit

Die Konzepte Öffentlichkeit und europäische Öffentlichkeit bleiben Phänomene, die sich in ihrer gesamten Reichweite und Komplexität nur schwer eingrenzen lassen. Die unterschiedlichen Bedeutungszusammenhänge und Perspektiven zeigen, wie vielschichtig und heterogen die Begriffe sind. Je nach Forschungsansatz, Akteur, Thema, Inhalt oder Raum, sind unterschiedliche Interpretationen und Deutungszuschreibungen möglich. Ähnliches gilt auch für den Begriff der öffentlichen Meinung.

Basierend auf der bisherigen Diskussion wird für die vorliegende Forschungsarbeit festgehalten, dass Öffentlichkeit prinzipiell der fiktive Raum zwischen Sprecher und Publikum ist (vgl. Gerhards & Neidhart 1990; vgl. dazu auch Trenz 2005, 60), der über den privaten oder persönlichen Bereich hinausgeht und grundsätzlich ungeschlossen und der Allgemeinheit offen zugänglich ist (vgl. Schubert & Klein 2007, 217). Dies umschließt Transparenz in Bezug auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse.

Des Weiteren gilt es die politische Dimension des Öffentlichkeitsbegriffs zu berücksichtigen. Öffentlichkeit kann nicht nur als neutrales Kommunikationsfeld betrachtet werden, über das unterschiedliche Ansichten ausgetauscht werden und sich öffentliche Meinung entwickelt. Vielmehr handelt es sich um ein intermediäres Feld, innerhalb dessen ein Austausch zwischen politischem System, Bürgern und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen stattfindet. In dieser Sphäre haben sowohl einzelne als auch kollektive Akteure die Möglichkeit sich vor einem breiten Publikum zu politischen Themen zu äußern. Darüber hinaus ist Öffentlichkeit im Hinblick auf seine politische Bedeutung auch mit normativen Erwartungen und Forderungen verbunden und verfügt idealtypisch über das Potential gesellschaftliche Integration zu leisten (vgl. Luhmann 1994, 21).

Hinsichtlich der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, konnte gezeigt werden, dass es an grundsätzlicher Verbundenheit zwischen europäischer Bevölkerung und Europäischer Union mangelt und die gesamteuropäische Debatte unzureichend ausgeprägt ist. Über die idealtypische Ausgestaltung von europäischer Öffentlichkeit lassen sich in der Wissenschaft und der Politik unterschiedliche Ansätze finden, so dass es kein allgemein anerkanntes Modell gibt. Konsens besteht jedoch weitestgehend darüber, dass europäische Öffentlichkeit in erster Linie über die nationalen Öffentlichkeiten hergestellt werden kann.

Akteure unterschiedlicher EU-Staaten müssen hierzu in Kooperation treten und europäische Themen zu einem konstanten Bestandteil der nationalen Debatte etablieren.

## 5. FUNDAMENTE DER EU-INFORMATIONSPOLITIK UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist das fehlende Vertrauen auf Seiten der Unionsbürger in die Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der Union. Dies schlägt sich insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik nieder, deren Fundamente im folgenden Kapitel dargestellt und analysiert werden sollen.

In der wissenschaftlichen Debatte wird das sozio-psychologische Demokratiedefizit der Europäischen Union auch als Kommunikationsdefizit diskutiert. Verbunden mit dem Informationsdefizit scheint innerhalb der europäischen Öffentlichkeit auch ein eklatantes Wissensdefizit in Bezug auf die EU zu herrschen (vgl. Tham 2006, 1). In engem Zusammenhang hiermit steht der Vorwurf, dass es den Bürgern an effektiven Möglichkeiten mangle, Einfluss auf EU-Entscheidungsprozesse nehmen zu können (vgl. ebd.) Um diesen schwerwiegenden Problemen zu begegnen hat die Kommission in den letzten Jahren Maßnahmen entwickelt um die Kommunikation mit den Bürgern zu verbessern. Erklärtes Ziel ist es, die Kluft zwischen Union und Bürgern zu überbrücken und „gemeinsam mit den Menschen über Europa (zu) diskutieren“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 2). Damit zeigt die EU, dass sie zumindest nicht die Augen vor dem Wahrnehmungs- und Vermittlungsdefizit verschließt und offenbar Versuche unternimmt diesen aktiv entgegenzuwirken.

Bevor im weiteren Verlauf der Untersuchung die konkreten Kommunikationsmaßnahmen und Instrumente der EU untersucht werden sollen, geht es im folgenden Kapitel darum die Fundamente der Europäischen Informations- und Kommunikationspolitik zu ergründen.

Zunächst wird die historische Entwicklung der europäischen Öffentlichkeitsarbeit beschrieben, um in weiterer Folge einen Überblick über die Entwicklung des gesamten Politikfeldes vermitteln zu können. Hierauf aufbauend werden etwaige rechtliche Schwachstellen bezüglich der rechtlichen Legitimation analysiert. Anschließend werden die relevanten Akteure der Europäischen Union vorgestellt, mit besonderer Berücksichtigung deren Rollen und Funktionen innerhalb der Informations- und Kommunikationspolitik.

## 5.1. Historische Entwicklung der Öffentlichkeitsarbeit der EU

Die heutige Informationspolitik der EU fußt auf einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Kommunikationsinstrumente, also der Werkzeuge, die die Kommission für ihre interne und externe Kommunikation nutzt. Es wird angenommen, dass sich zum einen die Bedürfnisse und Ansprüche der Bevölkerung verändert haben und zum anderen ein Wandel der technologischen Möglichkeiten stattgefunden hat. Zudem ist die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit abhängig von der aktuellen Führungsriege der EU. Beginnend mit Jean Monnet, der Öffentlichkeit weitgehend vermied bis zu ersten Ansätzen unter Prodi Medienarbeit aktiver anzugehen, wird nachfolgend ein Überblick über die Geschichte der Öffentlichkeitsarbeit der EU gegeben. Die historische Betrachtung erfasst dabei den Zeitraum der Jahre 1952 bis 2004.

Auch wenn die Medienarbeit ab der Präsidentschaft von Prodi zunahm, spielte die Kommunikations- und Informationspolitik insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. In diesem Zusammenhang ist deshalb auch die Bezeichnung „Arkanpolitik“, also Geheimpolitik<sup>10</sup> geläufig ist (vgl. Brüggemann 2008, 149). Mit dem Amtsantritt von Barroso im Jahr 2004 erhält die gesellschaftliche und politische Kommunikation wieder mehr Bedeutung. Die EU- Informations- und Kommunikationspolitik wird, angeleitet durch Kommissarin Wallström, einigen Reformationen unterzogen und erhält einen neuen Aufschwung.

### Phase 1 (1952-1961): Die Ära Monnet

- In den ersten Jahren der Europäischen Einigung, unter Präsident Jean Monnet, hatte die Öffentlichkeitsarbeit nur eine geringe Bedeutung. Einerseits glaubten die Akteure, dass sie sich der öffentlichen Meinung ohnehin sicher sein konnten, andererseits bestand eine massive Skepsis hinsichtlich der Legitimität aktiver PR-Arbeit von Seiten der EU. Politiker wie Monnet glaubten, diese könne sich sogar kontraproduktiv auf den europäischen Integrationsprozess auswirken, sodass versucht wurde öffentliche Debatten zu vermeiden (vgl. Gramberger 1997, 104).
- Am 18. April 1951 kommt es zur Unterzeichnung des Vertrags von Paris und zur gleichzeitigen Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).
- Am 10. August 1952 nimmt die Hohe Behörde der EGKS, als Vorgängerorganisation der Kommission, ihre Arbeit auf. Sie verfügt über einen eigenen Informationsdienst, den

---

<sup>10</sup> lat. „Arcana Imperii“ = Geheimnisse der Herrschenden

„service d’information“, der in erster Linie versucht durch gezielte Informationen, die Akzeptanz der Bevölkerung zu gewinnen und damit Integration zu fördern.

- Im Jahr 1953 wird die unabhängige Nachrichtenagentur „Agence Europe“ gegründet, die sich auf Europa spezialisiert und den Ansatz verfolgt, Integration weitestgehend abseits von der Öffentlichkeit zu lancieren (vgl. Agence Europe 2013).
- Für die Allgemeinheit war Öffentlichkeitsarbeit nach wie vor ein Mittel zur Steuerung der öffentlichen Meinungen und stand als solches in engem Zusammenhang mit den Vorstellungen von Propaganda (vgl. Kapitel 3.4.4.).
- Am 10. Februar 1955 tritt Monnet von seinem Amt als Präsident zurück.
- Im Jahr 1955 wird René Mayer zu Monnets Nachfolger gewählt. Mayer übernimmt eine wichtige Position bei der Etablierung einer zunächst inoffiziellen Sprechergruppe.
- Aus der EGKS-Sprechergruppe geht im Jahr 1958 die Organisation „Gemeinsamer Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften“ hervor (vgl. Europäische Kommission 2013a).
- Der Informationsdienst richtet sich primär an die Vertreter der Presse, aber auch an die breite Öffentlichkeit. Zunächst besteht der Dienst aus sechs Abteilungen mit unterschiedlichen Arbeitsbereichen. Im Jahr 1961 kommen, bedingt durch den medialen und gesellschaftlichen Wandel, außerdem noch die Abteilungen „Film, Funk und Fernsehen“ und „Allgemeine Angelegenheiten“ hinzu (vgl. Gramberger 1997, 104).

### **Phase 2 (1961-1969): Die Ära Hallstein und das System Olivi**

- Walter Hallstein versucht in seinem Amt als Kommissionspräsident die Mittel der PR dazu zu nutzen, die öffentliche Meinung gezielt zu beeinflussen, um seine eigenen politischen Ziele zu erreichen.
- Hallstein versucht wie Monnet zu verhindern, dass die Meinung der Öffentlichkeit politische Entscheidungen beeinflusst, weshalb er alles daran setzt eine kritische Berichterstattung zu verhindern. Pressearbeit, die nicht Hallsteins Meinung entspricht, wird bis hin zu Hausverbot sanktioniert (vgl. ebd., 109).
- Im Jahr 1963 beginnt der Aufbau eines Netzes Europäischer Dokumentationszentren, die Publikationen der EG archivieren und diese den Bürgern zur Verfügung stellen.
- In der Ära Hallstein kommt es zum Eklat mit Frankreichs Staatspräsidenten Charles de Gaulle, weil dieser die aktive Presseinformationspolitik beziehungsweise die mangelnde Neutralität der Kommission verurteilt.
- Unter dem Sprecher der Kommission Beniamino Olivi entsteht ab 1962 das „System

Olivi“. Dieses kennzeichnet sich durch den verstärkten Austausch zwischen Kommissionsvertretern und Korrespondenten aus. Im Jahr 1965 werden zum Teil täglich Pressekonferenzen der Kommission eingeführt und es entwickelt sich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der EU und den Journalisten.

- Im Luxemburger Kompromiss im Januar 1966 wird der Forderung Frankreichs schließlich nachgegeben und den EG-Institutionen wird ihr autonomes Handeln im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit untersagt. Zudem wird die Kommission dazu verpflichtet ihre Informationspolitik auf neutrale, faktenbasierte Informationen zu beschränken und politische Aussagen zu unterlassen (vgl. ebd., 115f.).
- Die Hohe Behörde der EGKS und die Kommissionen von EWG und EAG werden im Jahr 1967 unter der Leitung von Jean Rey zusammengelegt und die Generaldirektion X (GD X) wird gegründet. Diese übernimmt den Bereich der Presse und Information, die unabhängige Sprechergruppe bleibt jedoch weiterhin bestehen (vgl. ebd., 120).
- Bis zum Rücktritt von de Gaulle im Jahr 1969 zeigt sich die Kommission bestrebt ihre Informationspolitik weitestgehend neutral und zurückhaltend zu gestalten. Öffentlichkeitsarbeit wird zwar als Mittel genutzt um die Bürger zu informieren, jedoch nicht um diese in direkter Form an der Demokratie zu beteiligen (vgl. ebd., 135).

### **Phase 3 (1973-1979): Versuche der Reformation**

- Im Jahr 1973 beginnt Ortolí seine Amtszeit als Kommissionspräsident. Die Zeit ist geprägt durch die erste EG-Erweiterung und die Wirtschaftskrise (als Folge der ersten Ölkrise), sodass die Entwicklung der europäischen Integration vorerst stagniert.
- Es zeigen sich Ansätze der Reformation durch den Ausbau der Informationsbüros und einer verstärkten Nutzung des audiovisuellen Medienbereichs. Die Kommission setzt jedoch weiterhin auf die breite Öffentlichkeit und vernachlässigt Demokratieförderung, Legitimierung und den direkten Dialog mit den Bürgern.
- Kommission und Europäisches Parlament führen erste europaweite Umfragen durch, aus denen im Jahr 1973 schließlich das Eurobarometer entsteht. Hierbei stand vorerst die bloße Einholung von Meinungen im Vordergrund, ohne dass diese tatsächlich in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollten (vgl. ebd., 179). Gemäß den Ergebnissen dieser ersten Evaluationen herrscht zu Beginn der 1970er Jahre ein allgemeines gesellschaftliches Klima pro Europa. Im Jahr 1977 tritt der Brite Roy Jenkins das Amt des Kommissionspräsidenten an und übernimmt, im Zuge einer radikalen Reformation, als erster Präsident auch die Verantwortung für die Informationspolitik.

- Im Jahr 1979 wird die Direktwahl des Europäischen Parlaments eingeführt.

#### **Phase 4 (1980- 1985): Eurosklerose**

- Die Krisenphase der europäischen Integration, die bereits Anfang der 1970er Jahre parallel zur Wirtschaftskrise eingesetzt hatte, erreicht zu Beginn der 1980er Jahre ihren Höhepunkt.
- Im Gegensatz zu seinen Vorgängern konzentriert sich Kommissionspräsident Gaston Thorn auf die Förderung der europäischen Einigung und die defizitäre europäische Identität der Bevölkerung. Thorn versucht diese erstmalig durch gezielte kulturpolitische Maßnahmen zu stärken.
- Rat und EP senken das Budget der Kommission für PR-Arbeit, sodass deren Handlungsmöglichkeiten weiter eingeschränkt werden.

#### **Phase 5 (1985- 1991): Die Ära Delors und neuer Aufschwung für Europa**

- Mit dem Amtsantritt von Jacques Delors im Jahr 1985 als Kommissionspräsident<sup>11</sup> erhält der Prozess der Europäischen Integration wieder eine neue Dynamik und die Phase der Eurosklerose wird beendet.
- Im Weißbuch wird am 14. Juni 1985 das Ziel festgelegt bis Ende 1992 den europäischen Binnenmarkt zu vollenden (vgl. ebd., 174).
- Durch das Festschreiben von „Ziel 1992“ in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ändert sich auch der Kurs und die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit: Die Bevölkerung wird verstärkt in die öffentliche Kommunikation einbezogen, um diese von den Vorteilen eines gemeinsamen Binnenmarktes zu überzeugen, sowie sich deren Unterstützung zu sichern.
- Die Zustimmung zum „Projekt Europa“ ist in den Jahren zwischen 1989 bis 1991 so hoch wie nie zuvor (vgl. ebd., 191).

#### **Phase 6 (1992- 1993): Wendepunkt durch Maastricht-Krise**

- Am 7. Februar 1992 wird der Vertrag von Maastricht unterzeichnet, der einige Konfliktlinien zwischen Bürgern und EU zu Tage förderte. So zeigen die Referenden in Dänemark und Frankreich, dass die Gesellschaft nicht mehr ungebrochen hinter dem „Projekt Europa“ steht. In Frankreich befürwortet nur eine knappe Mehrheit den Vertrag, in Dänemark bedarf es sogar eines zweiten Referendums bevor der Vertrag schlussendlich

---

<sup>11</sup> Jacques Delors wurde dreimal zum Kommissionspräsidenten gewählt:

(1) 1985-1989, (2) 1989-1993 und (3) 1993-1995.

ratifiziert werden kann (vgl. Brüggemann 2008, 126).

- Die EU-Kommission beginnt daraufhin verstärkt an ihrer Öffentlichkeits- und Informationspolitik zu arbeiten, um der erstmals deutlich gewordenen Kluft zwischen EU und Bürgern entgegenzuwirken (vgl. ebd., 123).
- Im November 1992 arbeitet eine Expertengruppe unter der Leitung des Europa-Parlamentariers Willy De Clercq ein neues Konzept der EU-Öffentlichkeitsarbeit aus, das im Kern auf modernere und professionellere Marketingmethoden setzt (vgl. Gramberger 1997, 224).
- Das De Clercq-Konzept legt offen, dass die Bürger enttäuscht und ernüchtert sind sowie die PR-Strategien der EU unkoordiniert und ineffektiv seien. Es wird vorgeschlagen in Zusammenarbeit mit Journalisten ein positiveres Bild von Europa in der Öffentlichkeit zu kreieren (vgl. ebd. 225). Das Marketingkonzept scheitert schlussendlich an der Entrüstung der Journalisten, die den EU-Organen Propagandamethoden vorwerfen.

#### **Phase 7 (1993-1995): Transparenz und Dialog als neue Leitbilder**

- Im Jahr 1993 errichtet Delors ein eigenständiges Ressort für Informations- und Kommunikationspolitik. Die Leitung übernimmt der portugiesische Kommissar Joao de Deus Pinheiro.
- Unter Pinheiro wird ein neuer Kurs eingeschlagen. Integration und demokratische Legitimationsförderung spielen eine stärkere Rolle und Transparenz und Dialog werden zu den neuen Leitmotiven (vgl. ebd., 253).
- Im Jahr 1993 wird der paneuropäische TV-Sender „Euronews“ gegründet, der über aktuelle politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Themen berichtet.
- Die Kommission übernimmt im EU-Gefüge die Rolle des Koordinators und das Kommunikationsbudget wird sukzessive erhöht. Dennoch scheitern die Reformationsversuche von Pinheiro größtenteils aufgrund der mangelnden Unterstützung von Kommission und Generaldirektionen.

#### **Phase 8 (1995-1993): Die PRINCE-Budgetlinie**

- Im Jahr 1995 beginnt die Ära der Santer-Kommission unter der Leitung von Marcelino Oreja, die jedoch kaum Bemühungen zeigt Pinheiros angestrebte Reformationen umzusetzen. Stattdessen verfolgt Orejo die Umsetzung von großen Informationskampagnen.

- Mit der Einführung der PRINCE-Budgetlinie (Programme prioritaire d'information au citoyen européen) durch das Parlament wird die Informationspolitik der EU gestärkt. Es handelt sich dabei um vorrangige Kommunikationsthemen, die durch Abstimmung der Institutionen festgelegt werden und durch die Interinstitutionelle Gruppe (IG) koordiniert werden (vgl. Kapitel 5.3.4).
- In Verbindung mit dem neuen Ansatz, durch den neue Kampagnen finanziert werden sollen, wird das Kommunikationsbudget der Kommission verdoppelt (vgl. Brüggemann 2008, 125).
- Parallel dazu werden Im Jahr 1995 die EU-Website „EUROPA“ und der audiovisuelle Informationsservice „Europe by Satellite“ (EbS) gegründet (vgl. Brüggemann 2008, 125).
- Die Kommission verfolgt merklich den Ausbau der Publikums-PR und damit den direkten Kontakt zu den Bürgern. Das Rednernetzwerk „Team Europe“ wird gegründet und es entstehen die ersten Informationszentren in den Nationalstaaten (vgl. ebd.).

#### **Phase 9 (1999-1993): Rücktritt der Santer-Kommission**

- Am 15. März 1999 kommt es aufgrund von schwerwiegenden Korruptionsvorwürfen zum Rücktritt der Santer-Kommission. Es kann gemutmaßt werden, dass der „Sturz“ der Kommission hätte verhindert werden können, wenn die richtigen Pressestrategien ergriffen worden wären, um sich gegen die Vorwürfe zu verteidigen (vgl. ebd. 126).
- Als interner „Sündenbock“ wird somit die schlechte Pressearbeit der GD X verantwortlich gemacht. Infolgedessen wird die Abteilung aufgelöst und die Kompetenzen werden auf verschiedene GDs verteilt (vgl. ebd. 126).
- Am 1. März 1999 tritt der Vertrag von Amsterdam in Kraft, in dem zum ersten Mal das Recht auf den Zugang zu Dokumenten (Art. 255 EGV) verankert wird.

#### **Phase 10 (1999-2004): Die Ära Prodi und ein neues Transparenzsystem**

- Am 16. September 1999 beginnt die Amtszeit der Prodi-Kommission, mit der grundlegende kommunikationspolitische Veränderungen einhergehen. Zunächst besteht keine Klarheit darüber, wer für den Bereich der Information zuständig ist. Schrittweise gibt Prodi diesbezügliche Kompetenzen an den Innen- und Rechtskommissar Vitorino ab.
- Erst im Jahr 2001 gründet Prodi die GD Presse, die jedoch ohne vorsitzenden Kommissar bleibt, wodurch ihre Stellung im Gesamtgefüge merklich geschwächt ist.
- Für Prodi hat die Arbeit mit den Medien Priorität. Aus diesem Grund übernimmt er selbst das Amt des Pressesprechers. Dabei geht es ihm jedoch in erster Linie um die Vermarktung

der eigenen politischen Entscheidungen, der direkte Dialog mit den Bürgern und die Informationsvermittlung waren hingegen für ihn zweitrangig.

- Bei der Tagung des Europäischen Rats in Helsinki am 10. Dezember 1999 fordert der Europäische Rat die Kommission dazu auf eine neue Kommunikationsstrategie zu entwickeln und die Informationsaktivitäten insgesamt besser zu koordinieren.
- In den Jahren zwischen 2000 und 2004 werden drei Strategiepapiere zum Thema Information entwickelt (Vitorino 1-3), die Umstrukturierungsmaßnahmen und Kompetenzverschiebungen im Hinblick auf eine neue Kommunikationsstrategie der EU vorsehen.
- Im März 2000 wird das „White Paper on Governance“ veröffentlicht, das Offenheit im Sinne von Transparenz und aktiver Kommunikation als Prinzipien von ‚good governance‘ etabliert. Außerdem wird die Hotline „Europe Direct“ eingerichtet, die den Bürgern für europaspezifische Fragen zur Verfügung stehen soll (vgl. ebd., 141).
- Irland entscheidet sich im Juni 2001 mit knapper Mehrheit von 54 Prozent, durch ein Referendum, gegen den Vertrag von Nizza, wodurch die EU in eine Krise rutscht. Erst im Jahr darauf entscheiden sich die Iren bei einer zweiten Abstimmung für die Ratifizierung.
- Am 9. Dezember 2001 wird der Vertrag von Nizza unterzeichnet, dieser enthält eine Erklärung, die dazu auffordert eine öffentliche Debatte über die Zukunft Europas aktiv zu unterstützen.
- Die Kommission strebt stärker nach Interaktion und Beteiligung der Bürger und eröffnet zur Realisation dessen das Online-Diskussionsforum „Your Voice in Europe“.
- Im Dezember 2001 tritt das neue Transparenzregime zwischen den EU-Institutionen in Kraft. Damit werden neue Regelungen beschlossen, die den freien Zugang zu öffentlichen Dokumenten festlegen.
- Beim Gipfel von Laeken wird erstmals die Möglichkeit eines Verfassungsvertrags für die Union diskutiert.
- Im Juli 2002 beschließt die Kommission eine „neue Kommunikationsstrategie“ und der Rat tritt der „Interinstitutional Group on Information“ (IGI) bei, wodurch die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen erheblich gestärkt wird.
- Am 1. November 2004 beginnt die Amtsperiode der Barroso-Kommission, in Zuge dessen übernimmt die Vizekommissionspräsidentin Margot Wallström die Verantwortung für den Bereich der Informationspolitik

## **5.2. Rechtlicher Rahmen**

Die Kompetenz- und Machtverteilung zwischen der EU und den Nationalstaaten stellt ein schwieriges Thema dar, das immer wieder zu Konflikten zwischen den Beteiligten führt. Um die Herausforderungen und Hindernisse der europäischen Informations- und Kommunikationsarbeit verstehen zu können, wird im Folgenden der rechtliche Rahmen beschrieben und erläutert. Im Kapitel 5.2.1. werden die gesetzlichen Grundlagen vorgestellt, um im Anschluss auf die rechtliche Unschärfe eingehen zu können. Hierbei steht die umstrittene Stellung der Europäischen Kommission im Mittelpunkt.

### **5.2.1. Gesetzliche Grundlagen in den Verträgen der EU**

Die Verträge der Europäischen Union beinhalten keine spezifischen Kapitel oder Bestimmungen zur Informations- und Kommunikationspolitik. Die Kompetenzen für diesen Bereich liegen weitestgehend bei den Mitgliedsstaaten. Die EU selbst verfügt nur über einen eingeschränkten Kompetenzbereich (vgl. Kurpas, Brüggemann & Mayer 2006, 2). Jedoch ergeben sich diverse Rechte und Verpflichtungen aus dem Grundsatz der Union, die die Funktionsweise und die Politik auf EU-Ebene für den Bürger transparent gestalten und die europäische Integration aktiv fördern sollen. Im Zusammenhang damit lassen sich einige gesetzliche Grundlagen aus der Charta der Grundrechte, dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und dem Lissabon-Vertrag ableiten.

Die Charta der Grundrechte stellt die rechtliche Basis für die europäische Kommunikationspolitik dar (vgl. Amtsblatt C 364/1). Hierin wird die Notwendigkeit einer effektiven Kommunikation zwischen EU und Bürgern vertraglich festgehalten. Die Charta wurde durch ein Konvent entwickelt und hat, seit Unterzeichnung des Lissabon-Vertrages im Jahr 2007, die gleiche Verbindlichkeit für die Mitgliedsstaaten wie die EU-Verträge (vgl. Prutsch 2013). In Verbindung mit der vorliegenden Arbeit sind insbesondere folgende Artikel der Charta von Bedeutung:

- Artikel 11: Die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit
- Artikel 41: Das Recht auf eine gute Verwaltung
- Artikel 42: Das Recht auf den Zugang zu Dokumenten
- Artikel 44: Das Petitionsrecht

Artikel 11 der Grundrechtecharta kann als Fundament der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik erachtet werden. Hierin ist festgeschrieben, dass jede Person das Recht hat seine Meinung frei zu äußern, sowie Informationen und Ideen zu erhalten und weiterzuleiten (vgl. ebd.). Darüber hinaus legt das Gesetz fest, dass Medien in ihrer Freiheit und Pluralität zu achten sind (vgl. ebd.). Artikel 11 stellt damit die notwendige rechtliche Grundlage zur freien Informationsvermittlung und (politischen) Kommunikation innerhalb der Union dar.

Artikel 41 legt fest, dass jedem Unionsbürger das Recht auf eine gute Verwaltung gebührt (vgl. ebd.). Der Artikel besagt, dass sich die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU unparteiisch, gerecht und in einem sachgemäßen Zeitraum um die Anliegen der Unionsbürger zu kümmern haben (vgl. ebd.). Anknüpfend an diese Grundlage, wird in Artikel 42 das Recht der Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Organe geregelt. Dies umschließt die Einsicht in behördliche Dokumente des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission (vgl. ebd.). Ein weiteres wichtiges Grundrecht, das als Kernelement der Informations- und Kommunikationspolitik der EU erachtet werden kann, ist das Recht auf Petitionsfreiheit. Hierzu legt Artikel 44 fest, dass jeder EU-Bürger mit europäischem Wohnsitz, über die Möglichkeit verfügt, eine Petition beim Europäischen Parlament einzureichen (vgl. ebd.). Die aufgeführten Artikel können innerhalb der Grundrechte-Charta als Kernelemente der Bereiche Information und Kommunikation erachtet werden.

Weitere relevante rechtliche Aspekte, können dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), aus dem Jahr 1957, entnommen werden. Hierin werden unter anderem das Petitionsrecht der Unionsbürger (Art. 21 Abs.1) und das Gesetz auf einen Bürgerbeauftragten (Art. 195) definiert. Dies stellen gesetzliche Instrumente dar, mittels derer sich Bürger Zugang zu Information und öffentliches Gehör verschaffen können.

Darüber hinaus lassen sich im Vertrag über die Europäische Union (EUV) und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) diverse rechtliche Grundlagen finden, die aus kommunikationspolitischer Sicht ebenfalls von Relevanz sind. Hierzu zählt etwa Artikel 10 Abs. 3 EUV, der den Unionsbürgern die Teilnahme am demokratischen Leben der EU gesetzlich garantiert (vgl. Amtsblatt C 83/47). Außerdem wird in diesem Abschnitt festgelegt, dass politische Entscheidungen mit größtmöglicher Offenheit und Bürgernähe zu treffen sind (vgl. ebd.). Politische Parteien werden verpflichtet, durch ihr Handeln einen Beitrag „zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ zu leisten (ebd.). Hierzu bedarf es des direkten Dialogs mit den Bürgern, um diese über Ideen und Vorschläge zu informieren und

damit die Grundvoraussetzungen zu schaffen, diese am politischen Leben teilnehmen zu lassen.

Die Grundsätze der Transparenz und des freien Dokumentenzugangs, die Bestandteil der Grundrechte-Charta sind, stellen ebenfalls Elemente des AEUV dar. Artikel 15 AEUV legt fest, dass die Verwaltung verantwortungsvoll agieren muss und die Zivilgesellschaft soweit wie möglich an den Prozessen zu beteiligen ist (vgl. Amtsblatt C 364/1). Des Weiteren enthält das Vertragswerk ebenfalls das Recht der Petitionsfreiheit (Artikel 20 Abs. 2d). Dies bedeutet das Unionsbürger Petitionen an das Europäische Parlament richten dürfen, den Europäischen Bürgerbeauftragten kontaktieren und sich in einer der Amtssprachen an die Organe der EU sowie beratende Einrichtungen wenden können (vgl. ebd.).

Zum Thema Transparenz legten die Institutionen im Jahr 1993 eine gemeinsame Erklärung ab, in der angekündigt wurde, einige Sitzungen des Rats in Zukunft öffentlich abzuhalten, um die Öffentlichkeit stärker am politischen Geschehen zu beteiligen:

*„Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen.“ (Europa 1999)*

Zunächst wurden jedoch keine konkreten Maßnahmen in diese Richtung ergriffen, man verständigte sich stattdessen auf unverbindliche Regeln. Erst beim Rat von Sevilla im Jahr 2002 kam es bezüglich der Öffentlichkeit von Sitzungen zu einer offiziellen Vereinbarung. Hier wurde festgelegt, dass Sitzungen, bei denen Rat und Parlament im Mitentscheidungsverfahren gemeinsam entscheiden, öffentlich abzuhalten sind (vgl. Europäische Union 2002). Tatsächlich wurde diese Neuerung jedoch erst 2006 in die Hausordnung übernommen. Im Vertrag von Lissabon wurde dann erneut festgelegt, dass der Rat dazu verpflichtet ist, öffentlich zu tagen, wenn er über Gesetzgebungsakte debattiert und abstimmt (vgl. Amtsblatt C 306).

Bezüglich der Zugangsoffenheit von Dokumenten arbeiteten Rat und Kommission in den Jahren nach der Erklärung von 1993, an gemeinsamen Regularien.

Ein verbindliches Recht hierzu wurde jedoch erst im Vertrag von Amsterdam (1999) durch

die Ausarbeitung von Artikel 255 verankert:

„Artikel 255:

- (1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedsland hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.
- (2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.
- (3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.“ (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, geändert durch den Vertrag von Amsterdam 1999)

Auf Basis dieser gesetzlichen Grundlage wird allen Personen, die in der EU ansässig sind, ein allgemeines Zugangsrecht zu Dokumenten gewährt (vgl. Brüggemann 2008, 165). Diese Regelungen sind ebenfalls Teil des sogenannten „Transparenzregimes der EU“, das die Regeln bezeichnet, nach denen EU-Institutionen dazu verpflichtet sind Informationen und Beschlüsse offenzulegen (Kapitel: Historische Entwicklung der Öffentlichkeitsarbeit der EU).

Ein verbindliches Regime zur Herausgabe von Dokumenten wurde schließlich im Jahr 2001 von Rat, Parlament und Kommission eingeführt. Hierin wurde gesetzlich definiert, wie die Veröffentlichung und Verbreitung von Dokumenten zu handhaben sind (Verordnung EG Nr. 1049/2001). Ausgenommen von der Offenlegung sind lediglich Dokumente zu Militär- und Sicherheitsfragen (vgl. Brüggemann 2008, 166). Bei Dokumenten, die als „geheim“ oder „vertraulich“ eingestuft sind, legt die Verordnung fest, dass zuerst eine Prüfung auf Ausnahmeregelung durch Beamte stattfindet, bevor diese herausgegeben werden (Artikel 9). Außerdem wird in dem neuen Beschluss vereinbart, dass die Daten in einem öffentlich zugänglichen Register zu verzeichnen und den Bürgern offenzulegen sind (Artikel 11). Außerdem ist die aktive Information der Bürger über die Transparenzregeln und die Aufklärung über ihre Rechte Aufgabe und Verpflichtung der Institutionen (Artikel 14).

Bei der Umsetzung der Transparenzregeln können der Kommission weitreichende Fehler und Versäumnisse vorgeworfen werden (vgl. Brüggemann 2008, 176). Demnach mangelt es trotz der gesetzlichen Neuerung an einem umfassenden Register, das alle externen und internen Papiere erfasst, beziehungsweise sind diese zum Teil theoretisch verfügbar, jedoch nur schwer auffindbar oder ungenügend aufbereitet (vgl. ebd.). Jedoch muss eingeräumt werden, dass die Kommission über ein offenes Datenportal („Open-Data-Portal“) verfügt, das

einen kostenlosen Zugriff auf mehr als 6300 EU-Datensätze (Stand vom 1. Dezember 2013) möglich macht. Allerdings gestaltet sich die technische Handhabung schwierig und eine Recherche kann zeitaufwändig sein. Ferner kritisiert Brüggemann, dass die neuen Regeln in vielen Generaldirektionen ignoriert zu werden scheinen, so dass Informationen nur lückenhaft verfügbar sind (vgl. ebd., 176).

Aus der Betrachtung der rechtlichen Grundlagen ergibt sich somit, dass die Informations- und Kommunikationspolitik zwar nicht über einen eigenen Bereich innerhalb der EU-Verträge verfügt, es jedoch einige gesetzliche Elemente gibt, die die Bereiche Information und Kommunikation normieren. Die EU-Organe werden also auch per Gesetz zu einer offenen bürgernahen Arbeitsweise verpflichtet. Demnach gilt es die beschlossenen Prinzipien auch in der Praxis angemessen umzusetzen.

### 5.2.2. Fehlende rechtliche Grundlage

Wie bereits ausgeführt, sind die Kompetenzen der EU im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik begrenzt. In der Hauptsache fällt die Umsetzung in diesen Sektoren jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Kommission. Die Kommission beschrieb ihre selbstständige Tätigkeit im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik im Jahr 1994 wie folgt:

*„Einige Maßnahmen werden von der Kommission aufgrund von Verpflichtungen durchgeführt, die ihr als für die Umsetzung der Gemeinschaftspolitik zuständigen Organ aus dem Vertrag erwachsen. Als Beispiel sei hier die Informationspolitik genannt, die der Öffentlichkeit die Gemeinschaftsaktionen näher bringen soll. In diesem Bereich handelt die Kommission eigenständig und hält es daher nicht für erforderlich, für die Einzelnen Maßnahmen Rechtsgrundlagen vorzusehen.“ (Europäische Kommission 1994)*

Jedoch ist die Stellung der Europäischen Kommission aufgrund der mangelhaften rechtlichen Basis nicht unumstritten. Der Europäische Rechnungshof kritisierte deren eigens ergriffene Informationsmaßnahmen bereits im Jahr 1998 mit der Begründung, dass ihr die rechtliche Legitimation fehle (vgl. Brüggemann 2008, 70). Laut Juristischem Dienst fallen Informations- und Kommunikationsmaßnahmen jedoch unter die „institutionellen Befugnisse der Kommission“, die ohne Basisrechtsakt durchgeführt werden können (vgl. Europäische Kommission 2004, 4). Die Kommission beruft sich damit auf ihre „institutional prerogatives“ (englisch: Vorrechte) und argumentiert mit Artikel 49 (Abs. 2 c) der Haushaltsordnung. Demnach ist die Kommission auch ohne ausdrückliche Ermächtigung

befugt, aktiv zu werden, wenn dies notwendig ist, um die vertraglich festgelegten Ziele zu erreichen (vgl. ebd.). Der Rat hat diese Form der Auslegung mittlerweile akzeptiert, unter der Prämisse, dass es sich um Informationsaktivitäten, nicht jedoch um Informationspolitik handelt (vgl. Brüggemann, 135). Somit impliziert das Vorrecht nicht die Erlaubnis allgemeine Informationsarbeit über die EU zu leisten, sondern meint in erster Linie die Informationsarbeit über den eigenen Tätigkeitsbereich der Kommission. Insbesondere im Kontext der Europawahlen ergeben sich aus dieser schwachen gesetzlichen Stellung Schwierigkeiten, da die Kommission hier kaum in der rechtlichen Lage ist, effektive Maßnahmen zu ergreifen. Im Zusammenhang mit der fehlenden Legitimation der Kommission wird häufig auch von der „Mission ohne Mandat“ gesprochen (vgl. ebd.).

Eine Möglichkeit um das rechtliche Fundament zu stärken bestünde in einem „interinstitutional agreement“ oder der Aufnahme eines eigenen Artikels in die Verträge, durch den der Kommission ein konkreter Kommunikationsauftrag erteilt werden könnte. Diesbezüglich bedarf es jedoch zunächst der prinzipiellen Einigung der EU-Institutionen. Zum einen über die Rolle von Public Relations für die EU, insbesondere darüber wie transparent diese zu halten ist. Zum anderen über die Kompetenzverteilung beziehungsweise darüber, ob das Mandat für das Politikfeld Informationspolitik bei der Kommission liegen soll.

Ein konkreter Vorschlag wie eine gesetzliche Änderung aussehen könnte stammt von Richard Upson. Der Autor plädiert für die Festschreibung eines „Right to be informed“ im EG-Vertrag (vgl. Upson 2006, 37). Ein solches Gesetz könnte die Verpflichtung der EU festhalten, die Unionsbürger über alle Tätigkeiten der EU-Institutionen zu informieren:

*„All citizens of the Union, and all natural persons residing in a Member State, shall have a right to be informed of the activities of the EU institutions and of their rights and obligations under the Treaty.“ (ibd., 40)*

Neben dieser allgemeinen Informationspflicht, sieht Upsons Vorschlag vor, dass festgehalten werden soll, dass die Informationen klar, prägnant und unparteiisch darzustellen sind und jedem Bürger offenzustehen haben (vgl. ebd.). Auch Kurpas et. al. (2006) betonen die Notwendigkeit, einer klaren gesetzlichen Verankerung der Informations- und Kommunikationspolitik innerhalb der EU-Verträge, um langfristig eine europäische Öffentlichkeitssphäre zu fördern. Solange die Rechte in diesem Bereich fast ausschließlich bei den Nationalstaaten liegen, bleibt der rechtliche Handlungsrahmen der EU begrenzt. Zur Umsetzung jeglicher Initiativen, wie sie im Weißbuch vorgesehen sind, scheint es

unumgänglich der Kommission ein klar definiertes Mandat zu erteilen (vgl. Kurpas, Brüggemann & Mayer 2006, 2).

Die ehemalige Kommissionspräsidentin Margot Wallström sprach sich im Jahr 2009 ebenfalls dafür aus, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen reformbedürftig seien. Wallström betont, dass eine rechtliche Basis für eine effektive Kommunikationspolitik der EU essentiell ist (vgl. EurActiv 2009). Nach Wallström braucht es klare gesetzliche Regeln, die der Kommission mehr Handlungsspielraum einräumen und eine Kooperation zwischen den Institutionen vereinfachen (vgl. ebd.). Gleichzeitig zeigen Bestrebungen der Kommission, wie die im Jahr 2002 eingeführte neue Haushaltsordnung, dass derlei Reformen in der politischen Realität häufig kontraproduktiv sind. Ursprünglich war es das Ziel der neuen Budgetregeln und Durchführungsbestimmungen, Ausgaben der EU offenzulegen, um in Folge für mehr Transparenz zu sorgen. In der Praxis führte die Neuerung dazu, dass Kooperationen mit Mitgliedsstaaten erschwert, Entscheidungsprozesse verlangsamt und die Institutionen in ihrer Flexibilität eingeschränkt wurden (vgl. Brüggemann 2008, 247). Wallström fasst diesen Effekt in einem Interview im Jahr 2005 folgendermaßen zusammen:

*„...the financial regulations today are so heavy that more than fifty percent of working hours are devoted to administration. It is all about checking to make sure that we don't do anything wrong or misappropriate any funds. But in the end, nobody will dare to do anything. So I think that ultimately it has a counterproductive effect. I am not saying that we should have lax rules (...) but there has to be more flexibility and there has to be some accountability.“ (Euractiv 2005)*

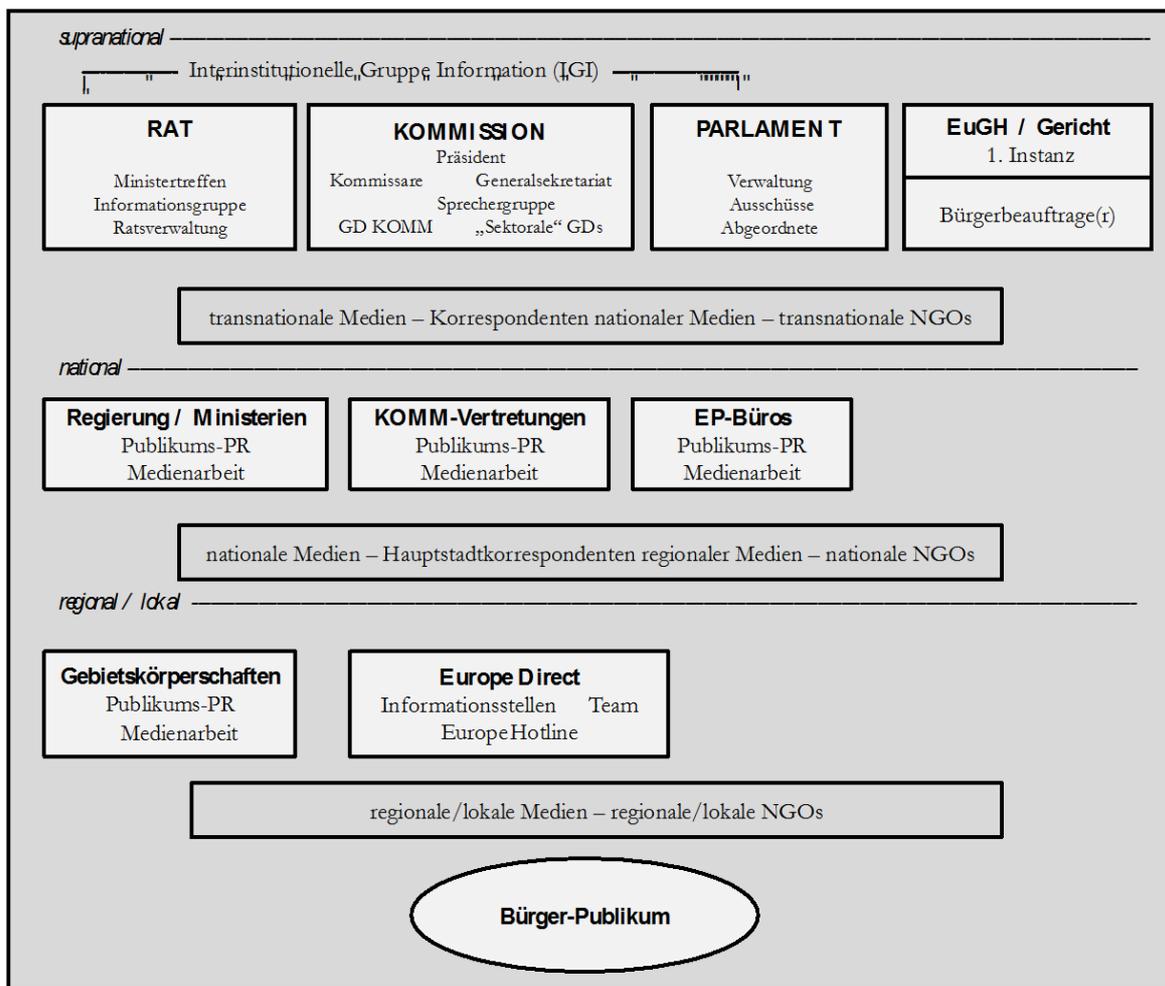
Da sich in der Realität herausstellte, dass die Bestimmungen zu streng waren, wurde im Juli 2005 eine Revision der Haushaltsordnung durchgeführt. Durch diese Änderung wurden Aufstellung, Ausführung und Kontrolle des Gesamthaushaltsplans vereinfacht (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b). Zwar gelten weiterhin klare Regelungen bezüglich der Finanzausgaben der Institutionen, jedoch ist ein flexibleres Handeln und schnelles Reagieren möglich. Insbesondere bei der Umsetzung von Informationsinitiativen ist häufig eine schnelle Reaktion gefragt, da es darum geht auf aktuelle Ereignisse einzugehen, was durch langwierige administrative Prozesse erschwert wird. Gerade die inter-institutionelle Kooperation, die als Voraussetzung für eine verbesserte europäische Kommunikation gesehen werden kann, wird durch die Reformation erleichtert.

### **5.3. Die Akteure der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik**

Für die umfassende Analyse der Informations- und Kommunikationspolitik spielt das institutionelle Gefüge der EU eine wichtige Rolle. Wie bereits im einführenden Kapitel zur Europäischen Union dargelegt, setzt sich das EU-System aus fünf Kernorganen zusammen: Dem Europäischem Parlament, dem Europäischen Rat, der Europäischen Kommission, dem Rechnungshof und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Wobei Parlament, Rat und Kommission die zentralen Organe darstellen und auch als „institutionelles Dreieck“ bezeichnet werden. In Anbetracht ihrer zentralen Rolle sind sie in Bezug auf kommunikationspolitische Fragen die wichtigsten Entscheidungsträger. Demgegenüber übernehmen Rechnungshof und Gerichtshof hauptsächlich administrative und kontrollierende Funktionen (siehe Abbildung 8).

In diesem Kapitel werden die Rollen jener EU-Organe untersucht, die die Informations- und Kommunikationspolitik prägen und verantworten. Im Fokus stehen die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat. Bei der Betrachtung der einzelnen drei genannten EU-Organe erfolgt zunächst eine Darlegung ihrer allgemeinen Funktionen innerhalb des EU-Gefüges, um darauf aufbauend auf deren spezifische Rollen innerhalb der EU-Informations- und Kommunikationspolitik und deren Kräfteverhältnis einzugehen.

Abbildung 8: Akteure der EU- Informations- und Kommunikationspolitik



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Brüggemann 2008, 128.

### 5.3.1. Die Europäische Kommission

Allgemein liegt die Hauptaufgabe der Kommission in der Umsetzung der Gemeinschaftspolitik, die durch Rat und Parlament verabschiedet wird (vgl. Europäische Union 2013f). Gemäß den EU-Verträgen hat sie die Pflicht „dem Wohl der Gemeinschaft“ zu dienen und das Interesse der gesamten Union zu vertreten. Die Kommissionsmitglieder sind dazu verpflichtet den Mitgliedsstaaten gegenüber unabhängig zu handeln (vgl. Art. 213 EGV). Als supranationales Organ ist sie demnach im Gegensatz zum Rat nicht berechtigt Weisungen von nationalstaatlicher Ebene anzunehmen und auszuführen (vgl. ebd.).

Im Vergleich zum Rat und Parlament verfügt die Kommission über die größten finanziellen und personellen Ressourcen. Außerdem obliegt ihr das Initiativrecht, so dass sie auch für den Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik als entscheidende Institution gelten kann. Sie macht Vorschläge für Aktivitäten, entwirft Strategien und Pläne

und kontrolliert die Umsetzung innerhalb der Nationalstaaten (vgl. Brüggemann 2008, 109). In diesem Zusammenhang wird sie auch als „Motor der Integration“ betitelt.

Durch ihre vielfältigen Funktionen und Aufgaben, die denen einer Regierung nahe kommen, wird die Kommission auch als „europäische Exekutive“ bezeichnet. Ihre Kompetenzen reichen von der Einbringung von Gesetzesentwürfen, über die Ausführung von Haushalt und Gemeinschaftsrecht („Hüterin der Verträge“) bis hin zur Repräsentation der Union nach außen. Damit obliegt der Europäischen Kommission eine zentrale Rolle im europäisch politischen Prozess.

Die Bezeichnung „Europäische Kommission“ meint prinzipiell die Institution an sich beziehungsweise das Kollegium der Kommission, das sich aus je einem Vertreter jedes Nationalstaates zusammensetzt (vgl. Europäische Union 2013f). Daneben besteht die Kommission aus einem Präsidenten und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. ebd.). Die Mitglieder werden für fünf Jahre gewählt.

In ihrer Struktur setzt sich die Kommission aus einer exekutiven Ebene, bestehend aus dem Kollegium der Kommissare, angegliederte Dienste, sowie einer administrativen Ebene, die durch die Generaldirektionen gebildet wird, die dem Kollegium unterstellt sind zusammen (vgl. ebd.). Innerhalb des Kollegiums werden die Zuständigkeiten nach dem Ressortprinzip vergeben. Somit ist jeder Kommissar für einen bestimmten Sachbereich zuständig. Der deutsche Kommissar Verheugen verantwortet beispielsweise das Dezernat „Industrie und Unternehmen“. Entscheidungen werden bei der wöchentlichen Sitzung durch die Mehrheit der Kollegiums Mitglieder nach dem Kollegialitätsprinzip getroffen (vgl. ebd.).

Die Wahl zu den Kommissionsmitgliedern erfolgt seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nach einem strengen Rotationssystem. Nach dem Grundsatz der Ländergleichheit werden die Mitglieder nach den Staatsangehörigen der Nationalstaaten ausgewählt. In Bezug auf Reihenfolge und Dauer der Amtszeit wird zwischen den verschiedenen Ländern auf strikte Gleichheit geachtet. Die Ernennung der gesamten Kommission erfolgt in einem mehrstufigen Prozess. Beginnend mit der Bestimmung des Kommissionspräsidenten auf Basis des Vorschlags, der vom Europäischen Rat an ihn gerichtet wird. Nachdem sich der ausgewählte Kandidat dem Europäischen Parlament gestellt hat wird erneut abgestimmt. Neuer Präsident und Rat stellen dann gemeinsam die Kommissionsmannschaft zusammen. Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre und ist an die des Europäischen Parlaments gekoppelt (vgl. ebd.).

Für die Planung und Umsetzung von Informations- und Kommunikationsmaßnahmen trägt innerhalb der Kommission die Generaldirektion Kommunikation (GD COMM; GD

Kommunikation) die hauptsächliche Verantwortung (vgl. Europäische Kommission 2013b). Geleitet wird die GD Kommunikation seit dem Jahr 2004 von dem Kommissionspräsidenten Barroso und der Vizepräsidentin Wallström. Letztere ist für die Kommunikationsstrategien und die interinstitutionellen Beziehungen verantwortlich.

Die GD Kommunikation richtet ihre Arbeit zum einen an die Unionsbürger, zum anderen an die Kommission. Konkret bedeutet dieser „doppelte Informationsauftrag“, dass sie einerseits die Bürger und Medien mit Informationen über die EU-Politik versorgt und andererseits die Kommission über aktuelle Ereignisse, Medienberichte und Entwicklungen der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten informiert. Darüber hinaus liegt ein Schwerpunkt ihrer Arbeit darin, die europäische Integration und Identität zu fördern und die Unionsbürger dazu anzuhalten sich hieran aktiv zu beteiligen (vgl. Europäische Kommission 2013b). Insgesamt lassen sich die Tätigkeiten der GD Kommunikation in drei Kernaufträgen zusammenfassen:

- (1) Sensibilisierung der Bürger für die EU-Politik durch Zentralisierung der Medienkontakte.
- (2) Koordination der Aktivitäten der Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten.
- (3) Förderung eines einheitlichen Konzepts für Kommunikations- und Informationsaktivitäten innerhalb der Kommission (vgl. ebd.).

Aufgrund der steigenden Bedeutung kommunikationspolitischer Maßnahmen für Europa, hat die GD Kommunikation in den vergangenen Jahren eine starke Entwicklung durchlaufen. Erste Umstrukturierungsmaßnahmen und Kompetenzzumverteilungen gab es bereits 1997. Im Jahr 2004 wurde die Abteilung schließlich zu einer spezifischen zielorientierten Institution umgewandelt, die sich seither ausschließlich auf den Bereich der kommunikativen Informationspolitiken konzentriert. Zuvor fielen auch politische Maßnahmen aus den Bereichen Kultur und Sport in ihr Tätigkeitsfeld.

In ihrer Zusammensetzung besteht die GD COMM aus vier Direktionen und dem Sprecherdienst. Die vier Direktionen (A, B, C und D) werden von dem Generaldirektor (Claus Sörensen) und der verantwortlichen Kommissarin (Viviane Reding) geleitet<sup>12</sup>. Der Sprecherdienst ist in direkter Weise dem Kommissionspräsidenten unterstellt und setzt sich

---

<sup>12</sup> Stand vom 10.12.2013

zusammen aus dem Sprecher der Kommission und den Sprechern der einzelnen Sachbereiche. Damit untersteht er hierarchisch direkt dem Kommissionspräsidenten.

Hauptaufgabe des Sprecherdiensts („Spokesperson“) ist die Medien- und Pressearbeit der Kommission. Er repräsentiert die offizielle Stimme der Kommission. Der Sprecherdienst setzt sich zusammen aus etwa 60 Mitarbeitern (24 „Press Officers“ und 31 Sekretären). Jeder Kommissar verfügt über einen offiziellen Sprecher. Zudem haben die Vertretungen der Kommission jeweils einen eigenen Pressesprecher innerhalb der Mitgliedsstaaten. Zu den Aufgaben des Sprechers gehört die tägliche Unterrichtung der Medien (Midday Briefing) und die Organisation und Abhaltung von Pressekonferenzen.

Um die Vernetzung zu optimieren wurden im Jahr 2001 eine Internetplattform und ein virtueller Presseraum geschaffen. Außerdem gibt es seither einen regelmäßigen Newsletter und eine Datenbank, die „RAPID-Datenbank“, über die sämtliche Presseerklärungen abgerufen werden können. Über diese Tätigkeiten hinaus, die sich auf die direkte Pressearbeit beziehen, nimmt der Sprecher an parlamentarischen Sitzungen, Ministerratssitzungen und an EU-Gipfeln teil, um die Journalisten mit Informationen versorgen zu können (vgl. Brüggemann 2008, 154).

Innerhalb der vier Direktionen gibt es eine klare Aufgabenverteilung, die sich wie folgt gestaltet: Direktion A (Strategie) ist, gemessen an der Anzahl der Mitarbeiter, die kleinste der Abteilungen. Sie ist verantwortlich für die Kommunikations- und Informationsstrategie der Kommission, die politischen Inhalte und den Bereich der Forschung. Einer ihrer Schwerpunkte liegt auf der Erarbeitung von neuen Kommunikationsprioritäten. In dieser Funktion vertritt die Direktion A auch die Kommission in der Interinstitutionellen Gruppe Information (IGI). Ferner ist sie verantwortlich für die politische Berichterstattung, das Eurobarometer und die Erarbeitung allgemeiner Kommunikationspläne. In diesem Kontext geht es in erster Linie darum, das zielgruppenspezifische Kommunikationsmittel zu nutzen, um spezifische Ziele, Maßnahmen und Leitlinien für die jeweiligen Mitgliedsländer zu entwickeln. Je nach inhaltlichem Schwerpunkt der Kampagne werden Teams, die dann die jeweiligen Ressorts betreuen, aus den Generaldirektionen zusammengestellt.

Direktion B (Repräsentation) ist für die Koordination der 28 Kommissionsdienststellen in den Mitgliedsstaaten verantwortlich. Die Kommissionsdienststellen sind gewissermaßen die Schnittstellen zwischen Bürgern und Kommission. Sie informieren die Bürger über EU-Politik und übermitteln Trends der öffentlichen Meinung und Anliegen der Bevölkerung an die Institutionen der EU. Hauptaufgabe dieser Einheit ist die Bereitstellung und Veröffentlichung von einfacher sowie bürgernahe Information (vgl. Sabathil 2008, 182).

In der Direktion C (Multimedia Kommunikation) stehen die Methoden im Bereich der Kommunikationsinstrumente und die Möglichkeiten, die sich hieraus für die Interaktion zwischen EU und Bürgern ergeben, im Mittelpunkt der Tätigkeit. In dieser Abteilung ist der audiovisuelle Dienst (DG COMM; Unit C1) angesiedelt, der die Medienvertreter mit Foto-, Film- und Tonmaterial und Stock shots<sup>13</sup> zu aktuellen EU-relevanten Ereignissen versorgt (vgl. Kapitel 6.2.2.). Die Verbreitung dieser Inhalte erfolgt seit 1995 über den Service Europe by Satellite. Des Weiteren ist Direktion C zuständig für den Internetauftritt der Europäischen Union über das offizielle Portal „EUROPA“ und produziert ebenfalls audiovisuelle Materialien für Plattformen, wie EU Tube. Hierfür werden spezielle Medien-Trainings für die Mitarbeiter der Kommission angeboten (vgl. ebd.).

Die vierte Abteilung, Direktion D (Ressourcen), ist primär für die Verwaltung, Kontrolle und Steuerung der internen finanziellen und administrativen Mittel der GD Kommunikation zuständig. Neben dem Budget verantwortet Abteilung D auch die allgemeine Programmgestaltung und die Rekrutierung des Personals (vgl. ebd.). Seit Beginn der Amtszeit des Präsidenten José Manuel Barroso im Jahr 2010 scheinen sich die Bestrebungen, die Kommunikationspolitik weiter ausbauen zu wollen, verstärkt zu haben:

*„Dem Dialog mit den Bürgern und den verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft (...) kommt auch weiterhin größte Bedeutung zu. Die Menschen haben ein Recht auf ihnen zugängliche Informationen. Die Kommission wird ihre Anstrengungen verdoppeln (...) um in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament die Kommunikation in den Mitgliedstaaten und in den Regionen zu gewährleisten, d.h. den Bürgern zuzuhören und direkt auf ihre Fragen und Anliegen einzugehen.“ (Europäische Kommission 2009)*

Es lassen sich einige Initiativen finden, die seither im Bereich Kommunikation stattgefunden haben. Hierzu gehören unter anderem die „Debatte über die Zukunft Europas“ und das „Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger“. In den neuen Leitlinien der Kommission wird auch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen EU und nationalen und regionalen Behörden der Mitgliedsstaaten betont. Es wird klar kommuniziert, dass es gemeinsame Strategien und ein solidarisches Miteinander braucht, um das Vertrauen der Bürger zu gewinnen und den Dialog zu stärken (vgl. ebd.).

Nach längeren internen Debatten der Kommission über die Möglichkeit, der GD Kommunikation den eigenen Kommissar zu entziehen, wurde schließlich entschieden den Posten beizubehalten, um den Bürgern nicht das Gefühl zu vermitteln, die Kommunikation mit den Bürgern sei nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages weniger bedeutsam. Somit kam

---

<sup>13</sup> Stock shots bezeichnet audiovisuelles Material zur Unterlegung von Sachbeiträgen.

es schlussendlich mit den neuen Leitlinien nur zu geringfügigen Veränderungen der Organisationsstrukturen, wie der Übertragung der beiden Abteilungen „Citizenship“ und „Visitors“ an die GD Bildung und Kultur (vgl. Europäische Union 2009b).

### **5.3.2. Das Europäische Parlament**

Das Europäische Parlament wird in direkten Wahlen im Abstand von fünf Jahren gewählt und gilt damit als zentrale Vertretung der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Zusammen mit dem Rat ist es für die Gesetzgebung innerhalb der EU zuständig. Die Kernaufgaben des Parlaments liegen insbesondere in den drei folgenden Themenbereichen:

- (1) Erörterung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften
- (2) Demokratische Kontrolle über die anderen EU-Institutionen, insbesondere über die Europäische Kommission
- (3) Die Kontrolle des EU-Haushalts (vgl. Europäische Union 2009a).

Damit verfügt das Parlament über fundamentale gesetzgeberische Kompetenzen und ist durch seine Kontrollfunktion gegenüber der Europäischen Kommission auch als überwachender Gegenspieler bedeutsam. Mittels der Haushaltsrechte, die es sich mit dem Rat teilt, kann das Parlament zudem entscheidenden Einfluss auf Finanz- und Budgetfragen nehmen (vgl. Europäisches Parlament 2012). Rückblickend hat das Parlament seit dem Vertrag von Lissabon stetig an Einfluss gewonnen und kooperiert heute stärker denn je mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedsstaaten.

Im Bereich der Informationspolitik ist das Europäische Parlament in erster Linie Budgetgeber und verantwortet gemeinsam mit dem Rat die Transparenzregeln. Außerdem gestaltet es einige Aktivitäten der Europäischen Kommission mit und ist alleiniger Kommunikator über die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MDEPS). Allerdings wird ihm in dieser Funktion verstärkt die Rolle des „nicht-Kommunikators“ unterstellt. Der Vorwurf bezieht sich auf die mangelnden nachweisbaren Erfolge in dieser Funktion. Insbesondere die sinkende Wahlbeteiligung bei den Europawahlen werden hier als deutliches Indiz dafür gesehen, dass bisher keine wirksamen Strategien ergriffen wurden, um den Bürgern zu vermitteln, dass die Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments auch für ihren Alltag entscheidend sind. Dieses Bild wird durch die mangelhafte Medienpräsenz des Europäischen Parlaments bekräftigt. Der Grad der Personalisierung ist bei nationalen Wahlen

wesentlich höher als beim Parlament, da es in diesem Fall nicht um die Bestimmung einer konkreten Person, etwa eines Regierungschefs geht, sondern um die Wahl von Europäischen Parteien. Damit ist die Nähe und das Identifikationspotential geringer (vgl. Maurer & Katz 2007, 245).

Damit es zu einer intensiveren Kommunikation mit der Bevölkerung kommt, müsste das Parlament selbst aktiv werden und den Bürgern ihren Handlungsspielraum und Einfluss deutlicher vermitteln. Die Kritik an der Erfolglosigkeit des Parlaments als „Kommunikator in eigener Sache“ scheint teilweise seine Berechtigung zu haben, jedoch muss auch berücksichtigt werden, dass es an finanziellen Mitteln fehlt, um große Informationskampagnen umzusetzen. Darüber hinaus zeigt das Parlament im Hinblick auf die Wahlen 2014 ihr Bestreben den Bürger durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu gewinnen. Eine Beschäftigung mit der umfangreichen Wahlkampagne erfolgt im späteren Teil dieses Kapitels.

Neben seiner Rolle der Volksvertretung verfügt das Parlament gemeinsam mit dem Rat über das Budgetrecht im Bereich Kommunikation und Information. Somit entscheiden die beiden Institutionen zusammen darüber, in welcher Höhe Ausgaben für Kommunikationsmaßnahmen getroffen werden. Hier wurden in den vergangenen Jahren einige Initiativen, wie etwa die Budgetlinie PRINCE, ergriffen, um den Etat für Informationsmaßnahmen aufzustocken (vgl. Europäische Kommission 2011, 121). Zwar konnte das Parlament durch diese Reform des Budgetrechts die Bedeutung der Informationspolitik unterstreichen, jedoch lassen sich inhaltliche Schwachstellen feststellen. So konnte das Parlament weder die geforderten Mittel für die eigene PRINCE-Kampagne zu den Europawahlen durchzusetzen, noch die Zusammenarbeit mit der Kommission an der Kampagne „Die EU in der Welt“ verwirklichen (vgl. Brüggemann 2008, 129f.).

Zwar können dem Parlament Mängel in der Umsetzung kommunikationspolitischer Maßnahmen vorgeworfen werden, jedoch präsentiert es sich stringent als Befürworter von mehr Transparenz auf europäischer Ebene. Im Zuge der erweiterten Transparenzregeln im Jahr 2001, zeigte es im Gegensatz zu Kommission und Rat ein klares Bestreben den Bürgern den Zugang zu mehr Informationen zu erleichtern (vgl. ebd.). Vorschläge, für einen Ausbau in diese Richtung, insbesondere im Bereich der Kultur, finden sich unter anderem im Herrero- und dem Bayona-Bericht.

Neben dieser externen Informationsarbeit betreibt das Parlament auch eigene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Dies erfolgt über den hauseigenen Pressedienst, der institutionelle, sachliche Informationen über die Politik des Parlaments verbreitet. Seit 2004 hat das Parlament außerdem einen eigenen Sprecher. Der Pressedienst setzt sich zusammen aus einer Gruppe

von Sprechern, die jeweils für spezifische Ausschüsse verantwortlich sind. Diese übernehmen primär die Kommunikation mit den Journalisten in Brüssel. Eine andere Gruppe ist zuständig für die Nationalstaaten, wobei sich diese unterteilt in die Zuständigkeiten unterschiedlicher Sprachräume. Zu den wichtigsten Aufgaben der Pressereferenten gehört es den Journalisten Informationen bereitzustellen, sie bei Recherchen zu unterstützen, Aussendungen des Parlaments zu verfassen und Vorausschau sowie Nachberichte über Plenarsitzungen und Abstimmungen zu erstellen.

Außer den Referenten verfügt das Parlament auch über eine eigene Direktion für Information, die die Organisation von Briefings und Pressekonferenzen übernimmt. Die Pressebriefings in Brüssel und Straßburg sind genau strukturiert. Vor jeder Plenarsitzung erfolgt eine Vorbereitung in Form einer Pre-Session am Freitag vor der Plenarsitzung in Brüssel. Hieran nehmen alle Pressesprecher der politischen Fraktionen teil. Außerdem gibt es ein sogenanntes Final-Briefing, das in Straßburg am Montag zu Beginn der Plenarwoche abgehalten wird. Hier geht es um die Vorstellung der zentralen Themen und Ereignisse (vgl. Europäisches Parlament 2013a). Neben diesen Sitzungen werden Pressemitteilungen in verschiedenen Ausführungen veröffentlicht. Einerseits in Form klassischer Hintergrundberichte, andererseits gibt es Aussendungen, die über die wöchentliche Agenda informieren, die wichtigsten Termine auflisten oder aber themenspezifische Berichte für bestimmte Länder beinhalten (vgl. ebd.). Der Internetseite des Europäischen Parlaments ist außerdem zu entnehmen, dass es sich bemüht den Journalisten ein möglichst umfangreiches technisches Equipment zur Verfügung zu stellen. Die audiovisuelle Abteilung des Parlaments bietet Studios und Kamerteams, die den Medienvertretern kostenlos zur Verfügung stehen (vgl. ebd.).

In den Mitgliedsstaaten verfügt das Parlament, neben den Vertretungen der Kommission, über 33 Informationsbüros<sup>14</sup>, deren Hauptaufgabe es ist, die Bürger über die Arbeit des EPs und deren Mitspracherechte aufzuklären. Insbesondere im Hinblick auf das Ziel, die Beteiligung an den Wahlen zu steigern, versuchen die Informationsbüros gezielte Aufklärungsarbeit zu leisten (vgl. Europäisches Parlament 2013b). Die politische Kommunikation in eigener Sache wird von jedem Parlamentarier selbst beziehungsweise seinem Assistenten übernommen. Teilweise verfügen die Abgeordneten außerdem über eigene Pressesprecher. Außerdem schließen sich mitunter Delegationen verschiedener Nationalstaaten im Bereich der Kommunikationsarbeit zusammen und koordinieren ihre Öffentlichkeitsarbeit miteinander.

---

<sup>14</sup> Stand vom 10.12.2013

Für die Europawahlen im Mai 2014 startete das Parlament bereits am 10. September 2012 eine umfangreiche Informationskampagne (vgl. Europäisches Parlament 2013c). Vorgesehen ist, dass die Kampagne nicht mit den Bürgerwahlen, sondern mit den Wahlen des neuen Kommissionspräsidenten endet. Bis dahin soll die Bevölkerung über die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene und über ihre Möglichkeiten hierauf Einfluss zu nehmen regelmäßig informiert werden (vgl. ebd.). Unter dem Leitspruch „Diesmal geht’s um mehr“, soll den Unionsbürgern die Relevanz des Europäischen Parlaments und die Bedeutung jeder einzelnen Stimme verdeutlicht werden.

**Abbildung 9: EP Wahlkampagne 2014 - Sie denken, Sie haben keinen Einfl**



*Quelle: Europäisches Parlament 2014*

Die Kampagne ist in vier zeitliche Phasen gegliedert: Die Kick-off-Phase konzentriert sich auf die Kompetenzen des Parlaments und die Mitsprachemöglichkeiten der Bürger. In Phase zwei werden in Zuge von interaktiven Veranstaltungen thematische Schwerpunkte, wie etwa Arbeitsplätze oder Wirtschaft vorgestellt und diskutiert. Phase drei stellt die tatsächliche

Wahlkampagne dar. Des Weiteren ist eine vierte Phase geplant, die unmittelbar nach den Wahlen ansetzt. Ziel dessen ist es, der Bevölkerung das neu gewählte Parlament vorzustellen und die Wahl des neuen Präsidenten der EU-Kommission zu einem öffentlichen Thema zu machen (vgl. ebd.). Unter dem Motto „Handeln, mitmachen und bewegen“ (vgl. Abbildung 9) werden Plakate und Radiospots geschaltet, außerdem wurde ein Informationsvideo veröffentlicht, das in allen EU-Amtssprachen verfügbar ist (vgl. ebd.). Der Appell an die Bürger lautet, dass die Beschlüsse des Europäischen Parlaments auf Basis der Bürgerinteressen gefällt werden und es daher umso wichtiger ist, dass jeder Unionsbürger von seinem Stimmrecht Gebrauch macht.

Die Öffentlichkeitsarbeit zu den EP-Wahlen hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. Es stehen sowohl neue technische Mittel zur Verfügung, als auch ein größeres finanzielles Budget. Der Vergleich zeigt, während für die Kampagnen im Jahr 2004 nur etwa 8,3 Millionen Euro bereitgestellt wurden, so waren dies im Jahr 2009 bereits 18 Millionen Euro (vgl. Laroche 2007, 17). Die Wahlkampagne zu den EP-Wahlen 2009 wurde im Nachhinein stark von der Öffentlichkeit kritisiert:

*„Additional election communication funds were allocated by the European Commission, in what was seen as the most expensive voter-awareness campaign ever launched by Brussels.“ (Malkopoulou 2009, 6)*

Trotz des erhöhten Budgets im Vergleich zu den Vorjahren und der Unterstützung durch die Kommission, konnte also das Ziel, mehr Wähler zu aktivieren, keineswegs erreicht werden (vgl. ebd.). Im Gegenteil, die Wahlbeteiligung im Jahr 2009 war verglichen zur Wahl 2004 sogar noch geringer (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2009a). Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen, versucht die EU nun mit neuen Strategien die Bürger für die Wahlen 2014 zu gewinnen und nachhaltig das Bewusstsein für Europa zu stärken. Hervorzuheben sind hier besonders das neue vier Phasen Konzept der und der Ansatz die Kampagne über den Zeitraum der Wahlen hinauslaufen zu lassen um an öffentlicher Präsenz zu gewinnen (vgl. Europäisches Parlament 2013c).

**Abbildung 10: EP Wahlkampagne 2009: Finanzmärkte bändigen – aber wie?**



*Quelle: Europäisches Parlament 2014*

Es zeigt sich, dass die Informationsarbeit des EU-Parlaments auf mehreren sehr unterschiedlichen Ebenen stattfindet. Hierin kann ein Grundproblem der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik gesehen werden, da dies unterschiedliche Instrumente, Mittel und Perspektive erfordert. Hinzu kommt die Herausforderung den verschiedenen Sprachen und Kulturen aller 28 Mitgliedstaaten Rechnung tragen zu müssen sowie nur über ein sehr eingeschränktes finanzielles Budget zu verfügen.

### **5.3.3. Der Rat der Europäischen Union**

Der Rat der Europäischen Union („Rat“) ist nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat. Als Gemeinschaftsorgan gilt er als wichtigstes Entscheidungsorgan der EU (vgl. Pollak & Slominski 2006, 72). Zusammen mit dem Europäischen Parlament obliegt ihm die Aufgabe des Unionsgesetzgebers. Außerdem überträgt er die Durchführung der Gesetze auf die Kommission. Durch seine gesetzgeberische Funktion nimmt der Rat eine wichtige Stellung für das Leben der Unionsbürger ein (vgl. Europäische Union 2013b).

Der Rat setzt sich zusammen aus den Vertretern der Regierungen der Nationalstaaten. Für jeden Fachbereich, wie etwa Wirtschaft und Finanzen, sind jeweils spezifische Minister zuständig, die in unterschiedlichen Zeitabständen bei ihren Ratstagungen zusammentreten (vgl. ebd.).

Die Hauptaufgaben des Rates lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Annahme von Gesetzgebungsakten in der Regel im Mitentscheidungsverfahren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament.
- (2) Unterstützung bei der Koordination der nationalstaatlichen Politik der Mitgliedsstaaten.
- (3) Entwicklung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik basierend auf den Grundlagen, die durch den Europäischen Rat festgelegt wurden.
- (4) Abschluss von internationalen Übereinkommen.
- (5) Die Aufstellung des EU-Haushaltsplans zusammen mit dem Europäischen Parlament (vgl. ebd.).

An der Informationsarbeit des Rates sind verschiedene Akteure beteiligt. Einen wichtigen Teil der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit übernimmt die Ratspräsidentschaft, die alle sechs Monate wechselt (vgl. Europäische Union 2005a). Diese stellt einen eigenen Sprecher und trägt die Verantwortung für Website, Pressekonferenzen und die eigene Corporate Identity<sup>15</sup>.

Wie stark die politische Kommunikation von nationalstaatlichen Interessen beeinflusst wird ist abhängig von der jeweiligen Präsidentschaft. Für die informationspolitischen Maßnahmen des Rates sind außerdem die Mitgliedsstaaten selbst und das Generalsekretariat verantwortlich. Die unterschiedlichen Interessen und Positionen der Mitgliedsstaaten stellen eine grundsätzliche Schwierigkeit dar, die es umso wichtiger macht, dass Institutionen, wie das Generalsekretariat, hier als Vermittler auftreten und Neutralität wahren (vgl. Brüggemann 2008, 154). Die Ratssprecher dürfen aus diesem Grund auf Pressekonferenzen keine politische Position vertreten, sondern Journalisten nur „off the records“ Auskünfte geben. Die Journalisten dürfen die erhaltenen Informationen wiederum nur mit dem Hinweis „Diplomaten-Kreise“ weitergeben. „On the record“ sind nur die Regierungssprecher berechtigt Bericht zu erstatten (vgl. ebd.).

Die Journalisten haben selbst keinen Zugang zu den Sitzungen des Rats. Entscheidungen, die bei Verhandlungen getroffen wurden, werden am Ende des Gipfels durch die Präsidentschaft verkündet und durch das Rats-Sekretariat an die Medienvertreter weitergegeben. Außerdem vertreten die nationalen Regierungsvertreter ihre eigenen Positionen vor den Journalisten (vgl. ebd.). Das Ziel einer einheitlichen

---

<sup>15</sup> Die Corporate Identity bezeichnet das strategische Kommunikationskonzept auf dem die Identität eines Unternehmens oder einer Organisation beruht. Dieses dient auch der strukturierten, einheitlichen Darstellung nach Außen (vgl. Wirtschaftslexikon Gabler 2014, Corporate Identity).

Kommunikationspolitik wird trotz der Versuche, die Informationen in einer möglichst objektiven Darstellung weiterzugeben, durch die komplexen Kommunikationswege eindeutig erschwert.

Für den Bereich Presse und Kommunikation verfügt der Rat über eine eigene Generaldirektion: Die Generaldirektion F - Presse und Kommunikation. Diese ist aufgeteilt in „Direktion 1 – Medien und Kommunikation“ und „Direktion 2 – Transparenz“ (vgl. Rat der Europäischen Union 2013f).

Zu Direktion 1 gehört das „Referat 1A Medien / Pressedienst“, das Pressemitteilungen, die Organisation des Pressezentrams und den audiovisuellen Bereich ebenso wie das Mediamonitoring übernimmt. Das „Referat 1B - Kommunikation“ umfasst die Dienste für Internet, Veröffentlichungen, Dokumentation sowie Besuche, öffentliche Veranstaltungen, Informationen für die Öffentlichkeit. Die Schwerpunkte Transparenz, Archive, Bibliotheken und Amtsblatt liegen in der Verantwortung von „Referat 1C – Öffentlichkeitsarbeit“ (vgl. ebd.).

Auch Direktion 2 gliedert sich in drei untergeordnete Dienste: Im „Referat 2A“ wird der Zugang zu Dokumenten geregelt und es trägt die Verantwortung für eine transparente Gesetzgebung. „Referat 2B“ verantwortet die Dokumentenverwaltung und das Zentralarchiv. Die Administration und Organisation der Bibliotheken fallen in den Bereich des dritten Referats „Referat 3C“ (vgl. ebd.).

Wichtig für Informations- und Kommunikationsarbeit des Rates ist außerdem die Arbeitsgruppe Information. Entstanden ist die Gruppe aus der Initiative „Communicating Europe“ im Jahr 2004. Zuvor hatte der Rat selbst keine eigene Abteilung, die sich mit dem Wahrnehmungs- und Vermittlungsdefizit der EU und möglichen Gegenmaßnahmen auseinandersetzte. „Communicating Europe“ entstand unter der Präsidentschaft Irlands und wird seither von der niederländischen Präsidentschaft weitergeführt. Verantwortliche Minister und Staatssekretäre aller Mitgliedsstaaten sollen innerhalb eines Forums die Möglichkeit haben über Informations- und Kommunikationsstrategien zu diskutieren sowie bewährte Methoden auszutauschen. Die Arbeitsgruppe Information untersteht dem Vorsitz des Genrealsekretariats und besteht aus den Sprechern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe ist zugleich auch der Leiter der GD Presse und Kommunikation des Rates. Die Arbeitsgruppe berät über das Informationsbudget der Kommission und verhandelt und entscheidet über den Zugang zu Dokumenten. Übergeordnetes Ziel ist die Verbesserung der Informationsvermittlung hinsichtlich Europas (vgl. Brüggemann 2008, 132).

Die Betrachtung der Informationspolitik des Rates zeigt ein gespaltenes Bild: Einerseits übernimmt er beim Thema Transparenz eine Art Vorreiterrolle. So wurden die Transparenzregeln, die im Jahr 2001 im Zuge des substanziellen Transparenzregimes beschlossen wurden beispielsweise vom Rat am vorbildlichsten umgesetzt. Andererseits zeigt er in Bezug auf die Ausweitung öffentlicher Sitzungen kein Entgegenkommen und weigert sich die Verhandlungspositionen von nationalen Delegationen offenzulegen (vgl. ebd.). Somit haben die Bürger nur bei den Sitzungen, die Rat und Parlament gemeinsam halten, die Möglichkeit zu erfahren, welches Land wie abgestimmt hat. Zwar müssen Debatten über Rechtsakte seit der Unterzeichnung des Lissabon-Vertrags im Dezember 2007 öffentlich geführt werden, darüber hinaus bleibt der Rat jedoch bis heute „ein Hort geheimer Verhandlungen“ (ebd., 133). Zusammengefasst können dem Rat drei Konfliktlinien hinsichtlich der Informationspolitik attestiert werden:

- (1) Der Grad der Transparenz, insbesondere bezüglich der Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens der Mitglieder.
- (2) Uneinigkeit über die Rolle und Bedeutung von PR.
- (3) Fehlender Konsens über die Zuständigkeit der PR (vgl. ebd.).

Gerade in Bezug auf den Grad der Transparenz zeigen die Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Positionen. Während Deutschland und Frankreich sich eher zurückhaltend zeigen bezüglich der Offenlegung des Abstimmungsverhaltens, kommunizieren Länder wie Schweden, Dänemark und Finnland die Verhandlungspositionen ihrer Delegation bereits offen (vgl. ebd.). Die Einschätzungen über die Rolle von PR zeigt ein ähnlich konträres Bild: Dänemark lehnt PR durch die EU strikt ab; Deutschland und Frankreich sind der Meinung, dass dies in keinem Widerspruch zu ihrer politischen Stellung steht (vgl. ebd.). Anhand dieser exemplarischen Positionen der Nationalstaaten, werden einige grundsätzliche Konflikte deutlich, die einer einheitlichen Kommunikation des Rates bislang im Weg stehen.

#### **5.3.4. Partnerschaften und Interinstitutionelle Zusammenarbeit**

In den vorangegangenen Ausführungen wurden die Akteure in ihren einzelnen Funktionen als Teil des EU-Systems und in ihren Rollen als Europa-Kommunikatoren dargestellt. Jedoch gibt es daneben auch vielfältige Formen der Zusammenarbeit auf anderen institutionellen Ebenen. Hierfür lassen sich in erster Linie zwei Formen der Kooperation ausmachen: Zum einen

arbeiten die drei zuvor vorgestellten Hauptorgane der Union (Kommission, Parlament und Rat) in bestimmten Fragen eng miteinander zusammen. Zum anderen kooperieren diese und weitere EU-Institutionen mit den nationalen Regierungen.

Besonders in der Ära des Kommissionspräsidenten Prodi (1999-2004) wurde am Ausbau einer engeren Zusammenarbeit gearbeitet und es wurden formelle Vereinbarungen getroffen (vgl. Brüggemann 2008, 137). Mit dem Ziel die Union als politische und wirtschaftliche Einheit zu stabilisieren und den europäischen Integrationsprozess zu fördern, haben die Organe daher unterschiedliche Partnerschaften geschlossen. Insbesondere im Hinblick auf potentielle Bewerberländer der Union dienen die Vereinbarungen dazu, gemeinsame Grundsätze und Zielsetzungen festzulegen, die von den Parteien geteilt werden.

Im Kern verfolgen diese Formen der Partnerschaften den Zweck, dass Kommission, Nationalstaaten und die Europäische Zentralbank (EZB), als Geldgeber, ihre Kommunikationsaktivitäten auf einander abstimmen (vgl. Europäische Union 2005b). Insbesondere bei der Einführung des Euro am 1. Januar 2002, galt die Priorität dem Auftreten der Institutionen als geschlossene Einheit, um eine Beziehung zu den Bürgern aufbauen zu können. Aus diesem Grunde arbeiteten die Organe an einer gemeinsamen Informations- und Kommunikationsstrategie und legten verschiedene Arten der Partnerschaft fest:

- (1) *Strategische Partnerschaften*, sind auf spezifische Aspekte eines Kommunikationsplans beschränkt. Die Verständigung über diese erfolgt zwischen Kommission und Mitgliedsstaat. Die Finanzierung der Kampagnen wird getrennt geregelt, so dass jede Partei, die eigenen Kosten trägt.
- (2) *Verwaltungspartnerschaften* basieren auf einer vollständigen Kooperation und Koordination der Kampagne. Die Mitgliedsstaaten stimmen die Umsetzung ihrer Aktivitäten auf die Vorgaben der Kommission und den Haushaltsplan der EU ab.
- (3) *Punktuelle Partnerschaften* kennzeichnen sich durch kurzfristige Zusammenarbeit und eine Beteiligung der Kommission an den Kosten der Mitgliedstaaten aus (vgl. ebd.).

Die Kooperation zwischen den Akteuren kann damit entweder operativer oder finanzieller Art sein sowie von unterschiedlich starker Wirkung und Dauer sein. Das Prinzip der Verwaltungspartnerschaft (Management Partnerships) wurde im Jahr 2006 zum ersten Mal, im Rahmen der Initiative „Aktion Europa“ umgesetzt. „Aktion Europa“ war eine Kooperation zwischen der deutschen Bundesregierung, der Kommissionsvertretung und dem Informationsbüro des Europäischen Parlaments. Ziel der Initiative war die Durchführung

einer intensiven Europa-Kampagne in Deutschland (vgl. ebd.). Bei dieser Form der Verbindung, geht es darum, die Zusammenarbeit zwischen Kommission und den Behörden eines EU-Mitgliedsstaates langfristig aufzubauen, um die Beziehung nachhaltig zu stärken. Verwaltungspartnerschaften basieren auf einem gemeinsam beschlossenen Kommunikationsplan mit verbindlichen Grundsätzen. Die Kommission stellt die finanziellen Mittel zur Verfügung und die Mitgliedsstaaten das Personal und die Infrastruktur. Zudem sorgen die Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der festgelegten Maßnahmen (vgl. Europäische Kommission 2004).

Als „zwischengeschaltete Einrichtung“ (intermediary body) zwischen EU und Bundesregierung fungierte im Fall der „Aktion Europa“ das deutsche Presse- und Informationsamt. Bei der Verwirklichung dieser ersten Verwaltungspartnerschaft kam es zu einigen Problemen zwischen den beteiligten Parteien. Es konnte nur schwer Einigung bezüglich der Ausschreibungs- und Umsetzungsprozesse erzielt werden und die festgelegten Rahmenbedingungen ließen zu viel Interpretationsspielraum, so dass die Kampagne nur mit zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden konnte (vgl. Netzwerk Europäische Bewegung 2010, 2). Das ursprüngliche Ziel einer unbürokratischeren Zusammenarbeit und vereinfachten Strukturen konnte somit nicht erreicht werden (vgl. ebd.).

Auch wenn es in der Praxis teilweise zu Konflikten kommt, zeigt das Modell der Verwaltungspartnerschaften den richtigen Ansatz und konnte sich in den vergangenen Jahren weiter entwickeln. Mittels umfangreicher Evaluationen wurde versucht die Defizite in der Zusammenarbeit aufzudecken und die Kritikpunkte im Hinblick auf künftige Kooperationen adäquat umzusetzen.

Für die Gewährleistung der Zusammenarbeit zwischen Kommission, Rat und Parlament im Bereich der Information und Kommunikation, hat die Interinstitutionelle Gruppe „Information“ (IGI) eine große Bedeutung. Die Gruppe wurde im Jahr 1999 gegründet und setzt sich zusammen aus Vertretern der drei Kern EU-Organe. Diese führen auch den Vorsitz dieser Einheit. Im Falle der Kommission ist dies der für die Kommunikation zuständige Kommissar, beim Parlament der für Kommunikation beauftragte Vizepräsident und der Rat wird durch den Europaminister der jeweiligen Präsidentschaft repräsentiert. Allen anderen Akteuren steht es offen als Beobachter an den Tagungen, die zwei bis vier Mal pro Jahr stattfinden, teilzunehmen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007a, 3). Zunächst koordinierte die IGI lediglich die prioritären Informationsmaßnahmen (PRINCE-Kampagnen), die anschließend erklärt werden. Seit 2001 wurde ihr Aufgabenbereich erweitert und umfasst seither die Ausarbeitung der allgemeinen Leitlinien für die

Europakommunikation, die Selektion der jährlichen Kommunikationsprioritäten der EU und die Annahme und Kontrolle des jährlichen Arbeitsplans für Kommunikationsmaßnahmen (vgl. ebd., 4).

PRINCE ist das Vorgängerprogramm der IGI, beiden kommt eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung von vorrangigen europäischen Informations- und Kommunikationsmaßnahmen zu. Bei der Neugründung im Jahr 1995, einigten sich die Organe darauf den drei Themen „Bürger Europas“, „Europa gemeinsam gestalten“ und „Der Euro“ Priorität einzuräumen. Im Rahmen dessen bekam die Kommission zum ersten Mal ein größeres Budget zugesprochen, um die Kampagnen der breiten Öffentlichkeit kommunizieren zu können (vgl. Europäische Kommission 2001, 23).

In der täglichen Arbeit der IGI zeigt sich, dass die Ausgestaltung der Maßnahmen jedoch nach wie vor weitestgehend in den einzelnen Generaldirektionen passiert und die Abstimmung zwischen den EU-Institutionen gering ist (vgl. Brüggemann 2008, 138). Dies liegt vor allem daran, dass die IGI selbst keine Autorität besitzt und ihre Ansätze somit für die EU-Organe keine bindende Wirkung haben (vgl. ebd.). Dennoch zeigen sich immer wieder Bemühungen die interinstitutionelle Kooperation auszubauen. Eine wichtige Etappe dieser Bemühungen war etwa die Vereinbarung von 2009 „Europa partnerschaftlich kommunizieren“ (vgl. Amtsblatt C 13/02). Die politische Erklärung zielte darauf ab „die Kommunikation über EU-Themen unter Beachtung der Grundsätze des Pluralismus, der Partizipation, der Offenheit und der Transparenz zu verbessern“ (ebd.). Bürger sollten damit ermutigt werden von ihrem Recht am demokratischen Leben teilzunehmen, stärkeren Gebrauch machen. Zwar hatte auch dieses Konzept keine rechtliche Bindung für die drei Organe, dennoch manifestierte es, dass partnerschaftliche Streben nach gemeinsamen Zielen im Bereich der Kommunikation. Dieser Fortschritt zeigt sich auch durch die leichtere Konsensfindung der Beteiligten: Während im Jahr 2006 noch ganze 17 Themen als gemeinsame Schwerpunkte festsetzte, gelang 2009 nach längeren Aushandlungsprozessen eine Fokussierung auf drei Bereiche: (1) Die EP-Wahlen, (2) der Energie- und Klimawandel, (3) der 20. Jahrestag des demokratischen Wandels<sup>16</sup>.

Für die vorrangigen Kommunikationsthemen 2013 und 2014 einigten sich die Organe auf folgende Schwerpunkte (vgl. Gruppe Information 2012):

#### (1) Wirtschaftlicher Aufschwung

---

<sup>16</sup> In einer ersten Debatte wurden zunächst drei weitere Themenfelder, als mögliche Prioritäten diskutiert: (1) Wachstum, (2) Beschäftigung und Solidarität und (3) die Zukunft eines „Europas der Bürger“ und „Europa in der Welt“. Man einigte sich innerhalb der Delegation jedoch darauf sich zwecks Effizienz und Ressourcenmanagement ausschließlich auf EP-Wahlen, Energie- und Klimawandel und den 20. Jahrestag der Demokratie zu konzentrieren (vgl. ebd.).

- (2) Europäisches Jahr der Bürgerinnen und Bürger (2013)
- (3) Die Kampagne zu den Europawahlen 2014

Neben der Einigung auf wenige greifbare Kernpunkte, zeigt sich inhaltlich, dass es der Gruppe gelang die Schwerpunkte zu konkretisieren. Zudem sind die Themen positiver konnotiert und wecken nicht mehr unvermeidlich die gedankliche Verbindung zur „Krisenbewältigung“. Zusammenfassend scheint die Gruppe damit ihren Grundsatz, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu optimieren, realisiert zu haben.

### **5.3.5. Medien, Bürgerbeauftragter und Gerichte**

Neben dem Parlament, der Kommission und dem Rat gibt es weitere Akteure, die in unterschiedlichem Ausmaß an der Gestaltung und Umsetzung der Informations- und Kommunikationspolitik der EU beteiligt sind.

Als Mittelpunkt der Informations- und Kommunikationsarbeit können die Medien angesehen werden. Durch ihre vielfältigen Funktionen und Leistungen, die bereits im theoretischen Rahmen dargelegt wurden, stellen sie einen zentralen Akteur für diese Untersuchung dar (vgl. Kapitel 2.3.1.1). Zwar zählen die Medien als autonome Gruppe nicht zum eigentlichen institutionellen EU-System, jedoch repräsentieren sie dessen wichtigsten Gegenspieler. Zudem hat sich in den letzten Jahren auch auf Seite der Medien eine Art „Mehrebenensystem der Berichterstattung“ etabliert (vgl. Brüggemann 2008, 137). Dieses setzt sich ebenfalls aus drei Ebenen zusammen: Den europäischen Medien auf supranationaler Ebene (u.a. „Euronews“), den Medienkorrespondenten auf nationaler Ebene, sowie den Medien auf regionaler und lokaler Ebene. Außerdem liefern externe Nachrichtenagenturen Informationen und wirken durch Beobachtung und Kontrolle auf das Mediensystem ein (vgl. ebd.). Die Medien sind somit von zentraler Bedeutung für das EU-System und wirken sich maßgeblich auf das Agieren der drei Kernorgane, Kommission, Parlament und Rat, aus.

Für den Bereich der Information und Kommunikation innerhalb der EU spielen außerdem der Europäische Bürgerbeauftragte und die europäischen Gerichte eine wichtige Rolle. Der Bürgerbeauftragte übernimmt dabei die wichtige Funktion als Vertreter der Bevölkerung: Möchte ein Staatsbürger ein EU-Dokument einsehen und wird ihm dies auch nach zweimaliger Anfrage verweigert, hat er die Möglichkeit sich dagegen über den Bürgerbeauftragten oder Europäischem Gericht erster Instanz zu wehren. Beide Institutionen ermöglichen es dem Bürger seine Rechte auch auf EU-Ebene einzuklagen und gegen

ungerechte Behandlung oder fehlerhaftes Handlungsweisen der EU-Organen vorzugehen (vgl. ebd.).

## 6. STRATEGIEN UND INSTRUMENTE DER EU INFORMATIONEN- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK

Durch die bisherigen Darlegungen ist ersichtlich geworden, dass die bisher verfolgte Kommunikationspolitik der EU zu keinem deutlich positiven Wandel der öffentlichen Meinung führen konnte und die Kluft zwischen Union und Bürgern unstrittig weiterhin vorhanden ist. In den vergangenen Jahren hat die EU einige Maßnahmen und Strategien entwickelt um den Defiziten entgegenzuwirken. Basierend auf dem Leitgedanken den Kontakt zu den Bürgern zu intensivieren und den Dialog zu fördern, lassen sich einige Schlüsseldokumente zur Informations- und Kommunikationspolitik der EU finden, die im folgenden Kapitel (6.1.) erörtert werden. Im Hinblick auf Frage drei der vorliegenden Politikfeldanalyse<sup>17</sup> werden im anschließenden Kapitel (6.2.) die Maßnahmen und Strategien der Europäischen Kommission im Bereich der Kommunikationspolitik vorgestellt und in ihrer praktischen Umsetzung beschrieben. Hierbei sollen explizit die Lösungsstrategien und Kommunikationsmaßnahmen der Europäischen Kommission ab dem Jahr 2004 präsentiert werden. Der Fokus der Untersuchung liegt auf EU-Ebene. Die Informations- und Kommunikationspolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich Europa werden nicht näher untersucht. Außerdem wird nicht explizit auf EU-Förderprogramme, wie das Programm „*Europa für Bürgerinnen und Bürger*“ (2007-2013), eingegangen, da die EU in diesem Fall nur die nationalstaatlichen Projekte unterstützt und keine eigenen Maßnahmen initiiert.

### 6.1. Schlüsseldokumente

Bereits bevor es zu dem Wechsel der Europäischen Kommission im November 2004 kam, mit der Barroso das Amt des Kommissionspräsidenten übernahm, wurde von der vorherigen Besetzung unter der Präsidentschaft von Prodi das Vorhaben einer neuen Informations- und Kommunikationsstrategie öffentlich geäußert (vgl. Europäische Kommission 2001). Basierend auf der öffentlichen Mitteilung Prodis, entwickelte die Vizepräsidentin Wallström, einen Plan zur Reformation der europäischen Kommunikationspolitik. Unter der Bezeichnung „*Putting ears on the Commission*“ (EurActiv 2009) entstand so ein konkreter Strategieplan der Europas

---

<sup>17</sup> Frage 3: Welche Lösungsstrategien und Maßnahmen gibt es von Seiten der EU bisher und was bewirken sie?

Kommunikation grundlegend verbessern sollte (vgl. ebd.). Die neue Kommunikationsstrategie der Europäischen Union, die sich ab Juli 2005 entwickelte, lässt sich in fünf strategische Schlüsseldokumente teilen:

- (1) Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa (20. Juli 2005)
- (2) Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion (13. Oktober 2005)
- (3) Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik (1. Februar 2006)
- (4) Plan über eine Partnerschaft für die Kommunikation über Europa (3. Oktober 2007)
- (5) Ein neues Leitmotiv für Europa (23. April 2013)

Grundsätzlich zielt der Strategieplan der neuen Kommission darauf ab, die Kooperation zwischen den einzelnen EU-Institutionen zu verbessern und eine gemeinsame *Policy* im Bereich der Informations- und Kommunikationsarbeit zu entwickeln (vgl. ebd.). Einen wichtigen Anstoß für die Neuorientierung der Organe gaben die Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2005, durch die ein EU-Verfassungsvertrag abgelehnt wurde. Dies führte den Verantwortlichen erneut die Notwendigkeit vor Augen, aktiv gegen die Kommunikationskluft zwischen EU und Unionsbürgern vorzugehen.

In den folgenden Kapiteln 6.1.1 bis 6.1.5 werden die fünf genannten Schlüsseldokumente im Detail beschrieben und analysiert. Alle Papiere sehen jeweils spezifische Maßnahmen vor, die vertraglich festgehalten wurden und über die Website der Europäischen Union öffentlich einsehbar sind. Bei der vorliegenden Untersuchung geht es zum einen darum herauszufinden, welche Lösungsansätze die EU zur Schließung des bereits viel diskutierten Öffentlichkeitsdefizit ergriffen hat. Zum anderen wird kritisch hinterfragt, inwiefern die Maßnahmen und Strategien tatsächlich in der Realität wirken. Zur Beantwortung dieser Fragen werden die Maßnahmen, die den fünf Strategien entnommen werden können, vorgestellt und systematisiert.

### **6.1.1. Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit**

Der Aktionsplan wurde von der Europäischen Kommission im Juli 2005 als Konzept zur langfristigen Verbesserung der Kommunikationsarbeit der EU beschlossen. Der Plan wurde bereits ein Jahr, bevor die Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden scheiterten ausgearbeitet. Jedoch erhielt er bis dahin nur wenig

Aufmerksamkeit und Zuspruch. Von der Vizepräsidentin der Kommission Wallström entwickelt, sieht das Konzept konkrete strategische Maßnahmen vor um die Information und Kommunikation zwischen Bürgern und Union zu optimieren (vgl. EurActiv 2005). Im Zentrum stehen die Prinzipien „Listen better, explain better, go local“ mit denen der Aktionsplan folgende Ziele verfolgt:

- (1) *Listening*. Die EU-Bürger sollen nicht nur informiert werden, sondern auch direkt an den politischen Prozessen beteiligt werden, in dem sie die Möglichkeit erhalten, ihre Meinungen und Anliegen öffentlich zu äußern.
- (2) *Communicating*. Kommunikation steht im Mittelpunkt der neuen Strategie. Die EU-Politik und deren Auswirkung auf den Alltag der Bürger soll offen, transparent und verständlich vermittelt werden.
- (3) *Going local*. Die Kommunikation auf lokaler Ebene soll verstärkt werden, um mehr Identifikationsmöglichkeiten für die Bürger zu schaffen. Dazu müssen die Inhalte entsprechend an die Bedürfnisse des jeweiligen Landes angepasst und in einer bürgernahen Sprache vermittelt werden. Die Kommissionsvertretungen sollen außerdem stärker den Kontakt zu den lokalen Medien suchen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a, 4f.).

Im Speziellen sieht der Aktionsplan ein Vorgehen in zwei Stufen vor: Im ersten Schritt werden die internen Kommunikationsstrukturen der Kommission ausgebaut. Auf Basis dessen, ist im zweiten Schritt die Erarbeitung des Weißbuch Kommunikation angesetzt. Hierin sollen die genauen Vorstellungen und Ideen aller relevanten Akteure integriert werden, die das Ziel verfolgen die Europa-Kommunikation effektiv zu fördern (vgl. ebd., 5).

Grundsätzlich strebt der Aktionsplan einen Dialog an, der den Bürgern der Union ausreichend Raum bietet, ihre Anliegen und Meinungen zu äußern. Dies soll primär auf lokaler Ebene geschehen, um in den direkten Austausch mit den Bürgern zu treten, wobei auch geographische und strukturelle Faktoren berücksichtigt werden sollen (vgl. Seeger 2006, 3). Darüber hinaus gilt es die internen Strukturen der Kommission zu reorganisieren und Zuständigkeiten gegebenenfalls neu zu verteilen. Um die neue Fokussierung auch symbolisch zu verdeutlichen, erfolgte am 16. Februar 2006 die Umbenennung der Generaldirektion „Presse und Kommunikation“ (GD PRESS) in die „Generaldirektion Kommunikation“ (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a).

Im ersten Prozess identifiziert die GD KOMM folgende Schwächen, innerhalb der bisherigen Kommunikationsarbeit der Kommission erkennbar sind:

- (1) **„Ständige Fragmentierung der Kommunikationstätigkeit** aufgrund mangelnder Koordinierung und Planung und ein damit einhergehender Effizienzverlust.
- (2) 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; sie zeigen nicht in direkter und verständlicher Weise auf, welche Vorteile mit bestimmten Maßnahmen verbunden sind und wie sie sich konkret im Alltagsleben der Bürger auswirken.
- (3) **Unangemessene Durchführung:** 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.“ (ebd., 3)

Mittels des Aktionsplans sollen konkrete Maßnahmen gegen diese Defizite ergriffen werden (vgl. ebd.). Die Umsetzung wird innerhalb der Direktion durch ein ausgewähltes Team mithilfe diverser Untersuchungen und Evaluierungen sichergestellt (vgl. ebd.).

Neben der GD Kommunikation übt der „Dienst des Sprechers“ eine Schlüsselrolle innerhalb der neuen Kommunikationsstrategie aus. Dieser übernimmt die direkte Medien- und Pressearbeit. Auf lokaler Ebene sollen die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedsstaaten eine entscheidende Rolle spielen. Diesen obliegt es, Zielgruppen zu definieren und für eine aktive regionale Umsetzung der Strategien zu sorgen (vgl. ebd.). Insgesamt ist vorgesehen, dass die Kommission als Einheit agiert und durch gemeinschaftliches Engagement versucht die Effektivität der Informations- und Kommunikationsarbeit zu steigern. Die Kommunikation „über und mit Europa“ soll damit zu einem immanenten Bestandteil der Kommissionsarbeit werden.

Ein wichtiger Ansatz innerhalb des Plans, ist die bürgernahe Sprache. In der öffentlichen Debatte wird häufig der sogenannte „Brüsseler Jargon“ kritisiert, der auf die Bürger durch Unverständlichkeit und unnötiger Komplexität eine abschreckende Wirkung hat. Somit gilt es hier grundlegend umzudenken und die Kommunikation an die Bedürfnisse der Zielgruppen anzupassen und den Dialog auf Augenhöhe zu suchen. In diesem Kontext spielt auch die Umstrukturierung der Kommunikationsmittel eine signifikante Rolle. Künftig soll verstärkt auf die Online-Kommunikation gesetzt werden, einerseits durch einen Ausbau der EU-Website und andererseits durch Förderung der TV-Nachrichtenagentur „Europe by Satellite“ (vgl. ebd.)

Für die vorliegende Analyse sind insbesondere folgende Vorschläge des Aktionsplans zur Verbesserung der EU-Kommunikation von Bedeutung:

**Tabelle 2: Aktionsplan - Kommunikationsmaßnahmen**

Nr.	Maßnahme	Beschreibung
1.	Stärkere Einbindung der Kommissionsmitglieder (1.1. <sup>18</sup> )	Vorschlag der Kommission 50 neue Stellen zu schaffen.
2.	Verstärkter Austausch und bessere Abstimmung der einzelnen Generaldirektionen (2.)	Kommunikationsreferate der einzelnen Generaldirektionen, überstellte Generaldirektion Kommunikation und Dienst des Sprechers.
3.	Einheitliches Erscheinungsbild der Kommission (2.1.)	Die Kommission soll in der Öffentlichkeit einheitlich dargestellt werden, um den Wiedererkennungswert zu erhöhen und Verwirrungen zu vermeiden.
4.	Mehr Präzision, Klarheit und bürgernahe Sprache (2.2.-2.4.)	Politische Vorschläge und Maßnahmen sollen verständlich und nachvollziehbar kommuniziert werden.
5.	Planungs- und Koordinierungsteam als Schnittstelle zwischen den einzelnen Generaldirektionen und anderen Dienststellen (3.1.)	Das Team arbeitet unter Berücksichtigung der Prioritätensetzung strategische Kommunikationspläne zur Kommunikationsagenda aus.
6.	Umfassendere Evaluierung (3.2.-3.3.)	Verstärkter Einsatz des Eurobarometers und eventuelle Einrichtung eines unabhängigen

<sup>18</sup> Die Zahlen in Klammern verweisen auf die Maßnahmen in den Originalpapieren der Europäischen Kommission. Diese sind über die offizielle EU-Website „Europa“ abrufbar.

		europäischen Meinungsforschungsinstituts.
7.	Stärkung des Amtes „Dienst des Sprechers“ (4.)	Ein Sprecher als Schnittstelle zwischen Generaldirektion und Medienvertretern.
8.	Einführung von Vertretungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene (5.)	Veränderte Organisationsstruktur durch aktiveres Zugehen auf die Bürger und engere Zusammenarbeit zwischen den Institutionen.
9.	Bessere Verwendung der Hilfsmittel (6.)	Audiovisuelle Dienste, Internet, Bürger-Kontaktzentren und Informationsstellen sollen intensiver genutzt werden, um in Kontakt mit den Bürgern zu treten.
10.	Anpassung der Kommunikationsmittel an die regionalen und lokalen Bedingungen (7.)	Bürgernahes Auftreten und mehr Anlaufstellen für die Bevölkerung („Tag der offenen Tür“, Informationsveranstaltungen und Konferenzen).

Quelle: Eigene Darstellung.

Der „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ wurde am 13. Oktober 2005 von der Kommission vorgelegt mit dem Bestreben die Bürger stärker in die Auseinandersetzung über Aufbau, Entwicklung und Zielsetzung der Union einzubinden. Der Plan kann als direkte Reaktion der EU auf die negativen Referenden Frankreichs und der Niederlande über eine europäische Verfassung, gewertet werden.

Die Begriffe „Demokratie, Dialog und Diskussion“ spiegeln die Kernziele dieser Initiative wider. Die Kommission strebt damit an, die Bevölkerung stärker in den Diskurs zu involvieren, damit die EU nicht länger ein Projekt der politischen Elite bleibt (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007c). Ursprünglich sah es das Konzept vor, die Durchführung der Initiativen auf den direkten Zeitraum nach den negativen Abstimmungen zu begrenzen, als Phase der Reflektion. Der Europäische Rat befand die Zielsetzungen des Aktionsplans als langfristig wertvoll für die Union und entschied basierend auf diesen Ideen

ein weiterführendes Konzept aufzubauen (vgl. ebd.). Die Ergebnisse, die zwischen den Jahren 2005 und 2006 erreicht werden konnten, fasste die Kommission in einer Bestandsaufnahme („Plan D –Eine erweiterte und intensiviere Diskussion über Europa“) zusammen und verlängerte und optimierte das Programm bis zum Jahr 2007 (vgl. ebd.).

Innerhalb des Plan D können die Mitgliedsstaaten als Hauptakteure gesehen werden. Die einzelnen Dialog- und Diskussionsinitiativen richten sich an die Zivilgesellschaft, die nationalen Parlamente, politische Parteien und zum Teil an die Sozialpartner. Es wird angestrebt, dass jeder Nationalstaat eine eigenständige Debatte über die Ziele, Aufgaben und Funktionsweisen der EU führt. Insbesondere im Hinblick auf die gescheiterten Abstimmungen zum EU-Verfassungsvertrag sieht die Kommission die Notwendigkeit auf nationaler Ebene Verständigung zu fördern, um die Beziehung zwischen Union und Bevölkerung auszubauen (vgl. ebd.). Klarer Vorsatz ist hierbei eine Steuerung durch Brüssel zu vermeiden und verstärkt auf Ebene der nationalen Vertreter anzusetzen. Durch einen Dialog auf Augenhöhe soll dem Distanzproblem zwischen EU und Bevölkerung entgegen gewirkt werden. Im Zentrum stehen somit auch bei dieser Maßnahme, dass Unwissen beziehungsweise Unverständnis der Unionbürger gepaart mit mangelnder Identifikation. Aus diesem Grunde zielt der Plan D überwiegend darauf ab, „die Bürger in die Politik einzubeziehen und sie stärker Teil haben zu lassen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007c, 2). Durch ein aktiveres Herantreten an die Menschen, sollen diese vermehrt auf politische Themen aufmerksam gemacht werden. Es geht darum die öffentliche Diskussion anzuregen und den europäischen Entscheidungsträgern die Bedenken und Bedürfnisse der Bürger näher zu bringen (vgl. ebd.). Angestrebt wird eine Stärkung der Demokratie und der Dialogkultur um das gesamte europäische System grundlegend zu festigen.

In Zuge der Plan D Initiativen wurden in den Nationalstaaten teilweise eigene Aktionsgruppen gegründet. In Deutschland entstand beispielsweise die „Aktion Europa“, die sich ausschließlich auf die Kommunikation über und mit Europa konzentriert. Zusammen versuchen Bundesregierung, Informationsbüro des Europäischen Parlaments und die Vertretung der EU-Kommission die europapolitische Öffentlichkeitsarbeit anzuregen (vgl. Aktion Europa 2013). Projekte, die in den Bereich der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit fallen, sollen unkomplizierter werden, indem Entscheidungen unbürokratischer und dezentraler getroffen werden können. Hierzu werden Treffen zwischen den unterschiedlichen Vertretern der Zivilgesellschaft organisiert, bei denen über Themen wie „Europa in Schule und Jugendarbeit“ debattiert wird, mit dem Ziel eine bessere Abstimmung zu erlangen und Konsens zwischen den Beteiligten zu finden (vgl. ebd.).

Zusammenfassend strebt Plan D nach verstärkter Bürgerbeteiligung und einer aktiveren öffentlichen politischen Debatte. Zur Erreichung dessen sieht die Kommission 13 einzelne Maßnahmen vor. Wie bereits erwähnt decken sich einige dieser Initiativen mit jenen, die bereits im zuvor dargestellten Aktionsplan, aufgeführt wurden. Da es bei der vorliegenden Untersuchung darum geht, die konkreten Maßnahmen der Europäischen Kommission zu beschreiben und auf deren Wirkung zu überprüfen, erscheint eine doppelte Aufführung nicht zielführend. Es wird daher darauf verzichtet in der nachfolgenden Tabelle, auch jene Initiativen zu nennen, die bereits in ähnlicher Form im Zuge des Aktionsplans genannt wurden. Außerdem werden Punkte wie „Mehr Transparenz“, „Erhöhung der Wahlbeteiligung“ und „Zielgruppen“ nicht als konkrete Maßnahmen, sondern als Kernziele der neuen Kommunikationsstrategie gewertet und deshalb nicht als eigenständige Maßnahme in die untenstehende Liste aufgenommen. Einen vollständigen Überblick über die „13 spezifischen EU-Initiativen und -Aktionen“, die in Plan D vorgeschlagen werden, kann über die offizielle Seite der Europäischen Union abgerufen werden.

Anknüpfend an die Kommunikationsinitiativen des Aktionsplans, können aus Plan D folgende sechs neue Maßnahmen zur Umsetzung einer verbesserten Kommunikation zwischen EU und Bevölkerung entnommen werden:

**Tabelle 3: Plan D - Kommunikationsmaßnahmen**

<b>Nr.</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>Beschreibung</b>
11.	Verfügbarkeit der Kommissare für die nationalen Parlamente (2. <sup>19</sup> )	Mehr als 100 Sitzungen zwischen Kommission und nationalen Parlamenten.
12.	Nutzung von „Europe-Direct-Zentren“ für regionale Veranstaltungen (4.)	Schulungsmaßnahmen und Informationspakete; Gründung neuer Zentren und intensivere Nutzung der alten.
13.	Europäischer Runder Tisch für Demokratie (5.)	Treffen zwischen Kommission (Vizepräsidentin Wallström) und Organisationen der Zivilgesellschaft.
14.	Europäische „Goodwill Ambassadors“ (6.)	Anhörung der Botschafter und der Vertretungen der Kommission ohne formelle Ernennungen.

<sup>19</sup> Die Zahlen in Klammern verweisen auf die Maßnahmen in den Originalpapieren der Europäischen Kommission. Diese sind online über die offizielle EU-Website „Europa“ abrufbar.

15.	Unterstützung europäischer Bürgerprojekte (8.)	Veranstaltung von Bürgerforen und öffentlichen Debatten.
16.	Internet-Diskussionsforen (12.)	„DebateEurope“ als Online-Plattform für Bürger um über Europa zu diskutieren.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.1.2. Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik

Das Weißbuch wurde im Februar 2006 veröffentlicht und kann als dritte Etappe der neuen Europäischen Kommunikationsstrategie gezählt werden. Anknüpfend an den Aktionsplan mit interner Ausrichtung und dem Plan D, der sich auf die Bürger fokussiert, verfolgt das Weißbuch eine langfristige Überwindung der Kluft zwischen EU-Institutionen und den Bürgern der Union. Zwar verfolgen alle drei Initiativen das Ziel die Kommunikation zu intensivieren, jedoch betont das Weißbuch verstärkt die Notwendigkeit alle Akteure in den Prozess einzubeziehen. Im Mittelpunkt des Aktionsplanes steht die Verbesserung der internen Arbeitsabläufe und Strukturen der Europäischen Kommission und Plan D konzentriert sich auf die verstärkte Integration der Bevölkerung in die politischen Prozesse. Somit verfolgen die drei Strategiepapiere die gleiche Zielvorstellung, jedoch mit unterschiedlichem Ansatz.

Das Weißbuch schlägt zwei Wege ein: Zum einen soll die aktive Partizipation der Bürger gefördert werden. Zum anderen soll eine institutionelle Kompetenzverschiebung losgelöst von Brüssel angestrebt werden (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 2). Um Anregungen und Meinungen zu sammeln, konnten bis September 2006 alle Unionsbürger Ideen in die Debatte über eine zukunftsorientierte Agenda und eine verbesserte Kommunikation auf europäischer Ebene einbringen. Neben diesem Konsultationsprozess, wurden vier Konferenzen in den Nationalstaaten abgehalten, um den Stakeholdern die Möglichkeit zu geben, ihre Ideen und Vorschläge in den Reformprozess einzubringen (vgl. ebd.).

Das Weißbuch gliedert sich in zwei Teile: Im ersten Teil wird aus Sicht der Kommission beschrieben, wie die Gestaltung der EU- Kommunikationspolitik auszusehen hat und welche Zwecke sie in der Praxis erfüllen soll. Im Zentrum steht, die Entwicklung eines Dialogs zwischen den Akteuren auf EU-Ebene und den Bürgern. Der Bevölkerung soll vermittelt werden, dass ihre Anliegen beim Europäischen Parlament Gehör finden und angemessen in

die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Ziel ist es, durch intensiven Austausch eine europäische Sphäre zu kreieren (vgl. ebd.).

Im zweiten Teil des Weißbuches werden die Schlüsselbereiche dargelegt, in denen die Konsultation und bevorstehende Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Um diese angestrebten Maßnahmen umzusetzen, verfolgt die Kommission einen neuen Kommunikationsansatz. Auf Basis des Leitgedankens „Dialog statt einseitiger Kommunikation“ sind verschiedene Aspekte vorgesehen um die Kooperation zwischen EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten und Zivilgesellschaft zu stärken.

Das Weißbuch hält hierzu fünf Kernelemente fest (ebd.):

1. Gemeinsame Grundsätze festlegen
2. Die Rolle der Bürger stärken
3. Mit den Medien zusammenarbeiten und neue Technologien nutzen
4. Ein klares Bild von der öffentlichen Meinung in Europa gewinnen
5. Die Aufgabe gemeinsam angehen

Innerhalb dieser fünf Bereiche werden im Rahmen des sieben monatigen Konsultationsprozesses potentielle Maßnahmen diskutiert. Insgesamt gingen etwa 600 Beiträge von nationalen Regierungsvertretern und Organisationen bei der Kommission ein (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 2). Ursprünglich war geplant basierend auf diesen Ideen ein neues kommunikationspolitisches Strategiepapier zu publizieren. Dieses wurde jedoch bis heute nicht realisiert wurde.

Für die vorliegende Untersuchung lassen sich aus dem Weißbuch folgende konkrete Maßnahmen herausfiltern, die eine Ergänzung zu den Kommunikationsmaßnahmen aus Aktionsplan und Plan D darstellen:

#### **Tabelle 4: Weißbuch Kommunikation - Kommunikationsmaßnahmen**

Nr.	Maßnahme	Beschreibung
17.	Europäische Charta; Verhaltenskodex zur Kommunikation (1. <sup>20</sup> )	Festschreibung gemeinsamer Grundsätze und Standards für die Informations- und Kommunikationsarbeit.
18.	In politische Bildung investieren	Unterstützung durch gemeinsame europäische Unterrichtsmaterialien und Gründung von digital vernetzten europäischen Büchereien.
19.	Neue Begegnungsforen	Foren für Europäer unterschiedlichen Alters und Herkunft
20.	Offene Debatten von Rat, Parlament und Kommission	Öffentliche Diskussionen u.a. mit Journalisten ergänzend zu den Parlamentsdebatten.
21.	Aktivierung der europäischen, nationalen und regionalen Behörden	Öffentliche Institutionen und Medienunternehmen sollen verstärkt dazu aufgefordert werden über europäische Themen zu informieren und Berichterstattung hierzu zu leisten.
22.	Ausbau der Kommunikationsinstrumente und -kapazitäten	Erweiterung von Europe by Satellite und Entwicklung eines Europäischen Fortbildungsprogramms für öffentliche Kommunikation.
23.	Aufbau eines Netzwerks nationaler Sachverständiger	Förderung des Austauschs von vorbildlichen Verfahren und Synergien ermöglichen.
24.	Errichtung eines Europäischen Meinungsforschungsinstituts	EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten sollen in Kooperation ein unabhängiges Meinungsforschungsinstitut errichten um europäische Meinungstrends zu erheben.

<sup>20</sup> Die Zahlen in Klammern verweisen auf die Maßnahmen in den Originalpapieren der Europäischen Kommission. Diese sind online über die offizielle EU-Website „Europa“ abrufbar.

25.	Partnerschaft: Zusammenarbeit zwischen nationaler und europäischer Ebene	Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen sollen gemeinsame Kommunikationsstrategien erarbeiten (finanziell und operativ).
-----	--	--

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.1.3. Partnerschaft für die Kommunikation über Europa

Der Plan „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“ wurde von der Europäischen Kommission am 3. Oktober 2007 veröffentlicht und zielt ebenso wie die bereits vorgestellten Strategien darauf ab, die Barriere zwischen EU-Institutionen und Unionsbürgern zu bekämpfen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b). Der Schwerpunkt liegt auf der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der EU und den Mitgliedsstaaten um so gemeinsam den Bürgern die europäische Politik näher zu bringen und die europäische Öffentlichkeit zu stärken (vgl. ebd.). Laut Kommission ist das Kernziel der neuen Partnerschaft:

*„...die Stärkung von Kohärenz und Synergien der Arbeit der einzelnen EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten, um den Bürgern einen besseren Zugang zu Informationen und ein besseres Verständnis der Auswirkungen der EU-Politik auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene zu vermitteln.“ (vgl. ebd., 4)*

Der Strategieplan wurde auf Basis der Erfahrungen und Resultate entwickelt, die mittels der vorangegangenen Kommunikationsinitiativen erzielt werden konnten. Damit knüpft die Partnerschaft direkt an das Konzept des Plan D („aufmerksames Zuhören - besseres Kommunizieren - mehr Bürgernähe“) an. Die Zielsetzungen werden unter Berücksichtigung des Lissabon-Vertrages und im Hinblick auf die Europawahlen angepasst. Im Kern verfolgt die Partnerschaft die Ziele, dass die Institutionen die gegenseitige Schuldzuweisung unterlassen und stattdessen ihre Kräfte bündeln und versuchen durch Abstimmung eine effektivere Kommunikationspolitik zu schaffen. Politische und institutionelle Maßnahmen der einzelnen EU-Organe sollen besser koordiniert werden, um die Bürger durch Bereitstellung entsprechender Hintergrundinformationen an sachlich fundierten Debatten über EU-Themen teilhaben zu lassen (vgl. ebd.).

Im Hinblick auf das Bemühen alle verfügbaren Ressourcen kohärent für eine effektive Kommunikationsarbeit zu nutzen schlägt die Europäische Kommission folgende Maßnahmen vor<sup>21</sup>:

**Tabelle 5: Partnerschaft für Kommunikation - Kommunikationsmaßnahmen**

Nr.	Maßnahme	Beschreibung
26.	Interinstitutionelle Vereinbarung	Ziel ist eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Organen bei Wahrung der Autonomie.
27.	Freiwillige Verwaltungspartnerschaften	Vereinfachung der Verwaltungsarbeit zwischen EU und Mitglieds- bzw. Beitrittsländern.
28.	Aufbau eines Netzes Europäischer öffentlicher Räume	Neue Einrichtungen wie Konferenzzentren, Informationsbüros, Ausstellungsflächen und Lesebereiche.
29.	Verstärkte Einbeziehung europäischer Aspekte in der nationalen Schulbildung	Durch öffentliche Konsultationen überprüfen, wie EU Aspekte in Form von Schlüsselkompetenzen besser schulisch vermittelt werden
30.	Stärkung der Eurobarometer	Überarbeitung der Methoden für das Eurobarometer, um die öffentliche Meinung besser zu hören und darauf zu reagieren.
31.	Umsetzung der Pilot-Informationsnetze (PIN)	Verbund von internetbasierten Diskussionsforen zwischen EP Mitgliedern, Mitgliedern der nationalen Parlamente, Journalisten und anderen Meinungsführern, ergänzt durch Treffen in der gesamten EU.

Quelle: Eigene Darstellung.

#### 6.1.4. Ein neues Leitmotiv für Europa

Die Initiative „Ein neues Leitmotiv für Europa“ („New narrative for Europe“) wurde am 23. April 2013 von Präsident Barroso ins Leben gerufen. Mittels öffentlicher Veranstaltungen und Debatten zum Thema „Vorstellungen und Gedanken zu Europa“ zielt die Strategie darauf ab, einen neuen Grundgedanken für Europa zu kreieren (vgl. Europäische Union 2013d).

Insbesondere Künstler, Geistes- und Naturwissenschaftler, aber auch alle anderen Bürgerinnen und Bürger sind dazu aufgerufen durch aktive Beteiligung die europäische Geschichte zu reflektieren und „dem europäischen Geist neues Leben einzuhauchen“ (ebd.). Durch die Zusammenarbeit auf allen gesellschaftlichen Ebenen, soll es explizit darum gehen, die Kultur Europas zu stärken und an die grundsätzlichen europäischen Werte zu erinnern (vgl. ebd.). Durch ein gemeinsames Leitmotiv soll die europäische Integration langfristig gestärkt werden. Im Zentrum des Projekts steht die intensive Auseinandersetzung mit der Geschichte und Zukunft Europas. Barroso erklärt den Hintergrund zur Initiative wie folgt:

*„Ein neues Leitmotiv für Europa, nicht, weil wir dem Daseinszweck der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union untreu werden wollen – dies steht außer Frage. Der Grund liegt vielmehr darin, dass wir zu Beginn dieses 21. Jahrhunderts die Geschichte Europas weiterschreiben müssen, insbesondere für die neue Generation, die diesem Leitmotiv für Europa nicht so verbunden ist.“ (Europäische Kommission 2013e)<sup>22</sup>*

Der Plan sieht drei Vollversammlungen zum Thema „Vorstellungen und Gedanken zu Europa“ vor. Zwei davon fanden bereits Ende 2013 in Warschau und Mailand statt. Ein drittes Treffen folgt in diesem Jahr. Im Mittelpunkt steht die Auseinandersetzung mit den Werten und Symbolen, die nach Auffassung der Bürger für die Zukunft Europas fundamental sein sollen. Die Debatten, durch die ein neues Leitmotiv gefunden werden soll, werden durch drei Kernfragen geleitet (vgl. ebd.):

- Was bedeutet Europa für mich: Was sollte es seinen Bürgerinnen und Bürgern bedeuten?
- Warum brauchen wir heute ein kulturelles Europa?
- Wie kann das neue Leitmotiv für Europa alle europäischen Bürgerinnen und Bürger erreichen?

Diese Fragen sollen die Unionsbürger dazu animieren, darüber nachzudenken, welche

---

<sup>22</sup> Barroso 23. April 2013, Auftaktveranstaltung zur Initiative „Ein neues Leitmotiv für Europa“, URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-357\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-357_en.htm), (07.12.2013)

Vorstellung sie selbst vom europäischen Miteinander haben und welche Normen und Werte für sie von Bedeutung sind. Neben den drei Hauptversammlungen, finden kleinere öffentliche Zusammentreffen und Workshops in verschiedenen europäischen Städten statt, um eine möglichst breite Meinungspalette einzuholen. Diese richten sich hauptsächlich an junge Menschen im Alter von bis zu 30 Jahren, die der Kommission ihre Visionen von einer Zukunft Europas vermitteln sollen. Darüber hinaus soll es darum gehen, den Unionsbürgern ein Forum zu bieten, in dem sie die Möglichkeit haben, Kritik, Wünsche und Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der EU-Politik zu äußern (vgl. ebd.). Die wichtigsten Aspekte der Initiative, sowie die Visionen einzelner Künstler, Geistes- und Naturwissenschaftler und anderer Bürger werden im Anschluss an die einzelnen Debatten schriftlich festgehalten.

Für die vorliegende Analyse lassen sich aus der Initiative „Ein neues Leitmotiv für Europa“ folgende Kommunikationsmaßnahmen ableiten:

**Tabelle 6: Ein neues Leitmotiv für Europa - Kommunikationsmaßnahmen**

<b>Nr.</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>Beschreibung</b>
32.	Drei Vollversammlungen	Versammlungen in verschiedenen Teilen Europas zum Thema „Vorstellungen und Gedanken zu Europa“.
33.	Parallelveranstaltungen	Informationsveranstaltungen, Workshops und Diskussionsrunden in anderen europäischen Städten.
34.	Publikation	Veröffentlichung, die einen Überblick über die Initiative vermittelt und die Visionen von einzelnen Künstlern, Geistes- und Naturwissenschaftler und anderen Bürgern enthält.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.2. Kommunikationsinstrumente

Wie bereits aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen, hat die Kommission eine Reihe von Instrumenten, Programmen und Einrichtungen entwickelt, um den Bereich der Information und Kommunikation der Union zu verbessern. Brüggemann spricht von einem „elaborierten Werkzeugkasten an Kommunikationsinstrumenten“ (Brüggemann 2008, 164).

Die Kommunikationsstrategien, die im vorangegangenen Kapitel (6.1.) dargestellt wurden, beinhalten sowohl klassische Medien- und Pressearbeit als auch die gezielte Kooperation mit Journalisten. Beide werden geleitet durch das gemeinsame Bestreben einer stärkeren europäischen Öffentlichkeit. Darüber hinaus verfügt die Kommission mittlerweile über eine breite Palette an speziellen Kommunikationstools, um mit den Bürgern in Kontakt zu treten. Zu diesen Werkzeugen zählen sowohl Instrumente im Bereich des Internets, Fernsehen und Radios, aber auch der direkte, bürgernahe Kontakt, im Sinne von gezielter Publikums-PR, durch spezielle Verbindungs- und Informationsnetze. Welche konkreten Instrumente der Kommission für ihre Informations- und Kommunikationspolitik zur Verfügung stehen, steht im Mittelpunkt des nachfolgenden Kapitels.

### 6.2.1. Europa und die EU im Internet

Die Europäische Union ist seit Februar 1995 im Internet durch ihre Website EUROPA<sup>23</sup> vertreten. Seit 2001 ist die zweite Generation des Servers online (vgl. Europäische Kommission 2007, 3). Das Portal wird in Absprache mit den anderen EU-Organen in erster Instanz durch die GD Kommunikation der Kommission verwaltet und wurde seit der Eröffnung starken Veränderungen unterzogen. Im Jahr 2012 wurde die Website mit dem Preis „winner of a clear writing“ ausgezeichnet (vgl. DG Comm 2012, 12).

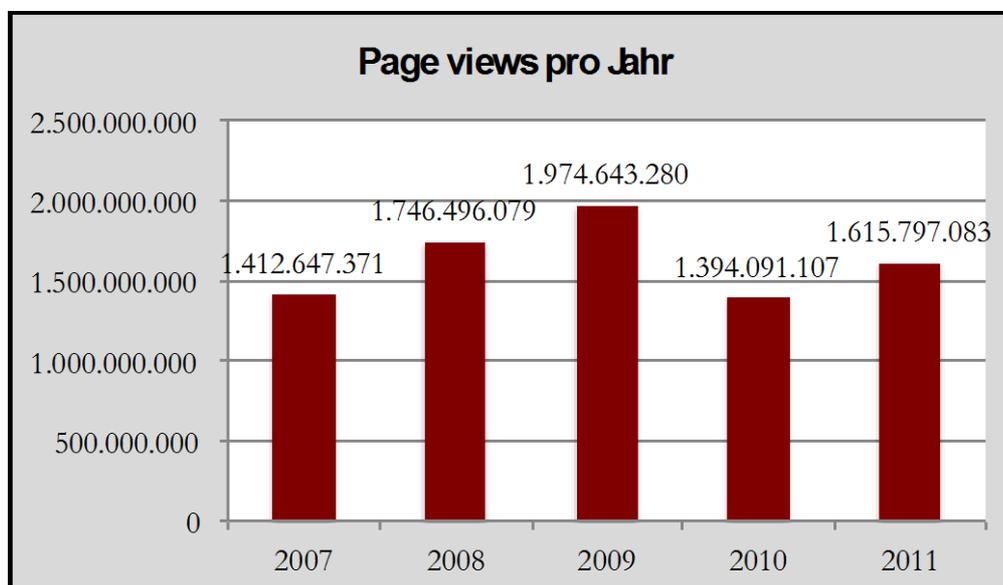
Durch die steigende Bedeutung des Internets, als Bestandteil im alltäglichen Leben eines großen Teils der europäischen Bevölkerung, ist die Notwendigkeit der EU gestiegen, im Internet präsent zu sein. In erster Linie verfolgt die Kommission damit den Ansatz, die Transparenz zu erhöhen und den Bürgern einen möglichst unkomplizierten Zugang zu Informationen zu gewährleisten. Die Reichweite des Internets ist mit kaum einem anderen Medium vergleichbar. Es ergibt sich somit die Chance einen größeren Personenkreis zu erreichen und einen relativ einfachen Kontakt mit den Bürgern herzustellen (vgl. ebd., 7). Wie die Statistiken der

---

<sup>23</sup> [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Kommission belegen, hat die Website eine kontinuierlich wachsende Zahl von Nutzern<sup>24</sup> (vgl. Abbildung 11).

**Abbildung 11: EUROPA-Server - Websitebesucher pro Jahr**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der DG Communication 2012, 11.

Auch die Zahl der Dokumente und Informationen, die über die Website verfügbar sind, ist deutlich angestiegen. Allerdings zeigt die Recherche, dass die Handhabung teilweise sehr komplex ist und eine gezielte Suche schwierig sein kann. Gründe hierfür sind einerseits die Gliederung, die nicht auf thematischen, sondern auf institutionellen Schwerpunkten basiert. Andererseits macht es die Vielzahl an Daten schwierig, die erwünschten Informationen schnell zu finden. Dies liegt auch daran, dass die EUROPA-Website nicht über eine eigene zentrale Suchmaschine verfügt. Zwar gibt es im Bereich der Eurobarometer-Umfragen ein „Interactive Search System“, jedoch bedarf eines exakten „keywords“, um an die gewünschten statistischen Daten zu gelangen. Darüber hinaus wird die Recherche erschwert, da viele Informationen nur in englischer oder französischer Sprache abrufbar sind. Außerdem zählen immer noch 32 Prozent der EU-Bevölkerung nicht zu den Internetnutzern und können somit nicht von den Online-Diensten der Kommission Gebrauch machen (vgl. Flash Eurobarometer 241).

Zur Erreichung des zweiten Ziels, der Herstellung eines Dialogs mit den Bürgern, schaltete die Kommission im Juni 2001 das Forum FUTURUM<sup>25</sup> auf dem EUROPA-Server frei. Mit dieser interinstitutionellen Website sollte den Bürgern die Möglichkeit gegeben

<sup>24</sup> Zwischen 2007 und 2011 hat sich die Zahl der Websitebesucher von etwa 1,4 Millionen (2007) auf 1,6 Millionen „page views by year“ erhöht. Im Jahr 2012 konnte der EUROPA-Server bereits sogar insgesamt 340 Millionen Besucher verbuchen (vgl. DG Communication 2012,11).

<sup>25</sup> <http://europa.eu/futurum>

werden sich über die Zukunft Europas und im speziellen über die Entwicklung der Verfassung online untereinander auszutauschen (vgl. Europäische Union 2001). Die Plattform stellte außerdem Internetlinks, Pressemitteilungen und sonstige Dokumente zur Verfügung, die den Nutzern dazu dienen sollten sich über verfassungsrechtliche Grundlagen zu informieren (vgl. ebd.). Die Beiträge sollten hingegen der Kommission dazu dienen, Trends über die Meinungen und Vorstellungen der Unionsbürger zur Union zu erfassen und das Vertrauen der Bevölkerung zu den EU-Institutionen zu stärken. Das Forum knüpfte an die Debatte zur Zukunft der EU an, die im Jahr 2000 auf dem Gipfel von Nizza, eröffnet wurde. Durch Futurum sollte diese Diskussion auch im Internet geführt werden, um einem möglichst großen Personenkreis die Chance zur Partizipation zu bieten (vgl. Frisch 2007, 724).

Mit dem Forum waren zunächst viele Hoffnungen verbunden, einen großen Schritt einer europäischen Öffentlichkeit zu machen. In der Realität zeigte sich jedoch schnell, dass die gewünschte Resonanz von Seiten der Bürger ausblieb. Innerhalb der dreijährigen Laufzeit von Futurum konnten insgesamt nur 5433 Beiträge und 300.000 Besucher pro Woche verzeichnet werden (vgl. ebd.). Darüber hinaus muss davon ausgegangen werden, dass durch das Internet zwar eine größere Zielgruppe erreicht werden kann, jedoch nur jene Personen von dem Forum Gebrauch machen, die ohnehin an EU-Themen interessiert ist.

In Bezug auf die mangelhafte Responsivität sieht Frisch den größten Reformbedarf (vgl. ebd., 728). Zu keinem Zeitpunkt fand eine entsprechende Auswertung der Forumsbeiträge statt, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die Meinungen der Nutzer keinen tatsächlichen Einzug in die politischen Prozesse hielten (vgl. ebd.). Den Bürgern wurde somit vermittelt, dass ihre Wünsche und Interessen für die EU-Politik keine Bedeutung hätten, was im absoluten Kontrast zum ursprünglichen Ziel der Kommission steht. Die Idee von Futurum war damit zwar grundsätzlich beispielhaft, jedoch zeigen sich starke Mängel in der Umsetzung, die sich möglicherweise sogar kontraproduktiv auf die Motivation der Bürger ausgewirkt haben.

Als weiterer Bestandteil der neuen interaktiven Politikgestaltung wurde die Internetplattform „Ihre Stimme in Europa“ („Your Voice in Europe“) im Oktober 2001 eröffnet. Das Portal ermöglicht der Öffentlichkeit die Teilnahme an Konsultationsprozessen, Diskussionen und den Austausch über EU-Dienste.

Nachdem Futurum im Jahr 2003 geschlossen wurde, startete mit „Debate Europe“ am 1. März 2006 ein neues Internetforum, ebenfalls mit der Absicht Bürgern und öffentlichen Akteuren einen Raum für Diskussionen zu geben sowie diese dazu aufzurufen am europapolitischen Geschehen mitzuwirken. Das neue Online-Forum verzeichnete nach nur fünf Monaten bereits 12.700 Beiträge. Damit zeigte sich im Vergleich zu Futurum ein weitaus

stärkerer Zulauf (vgl. Brüggemann 2008, 158). Es wird vermutet, dass dies mit der insgesamt verstärkten Öffentlichkeitsarbeit der Kommission zusammenhängt.

Ohne Zweifel leistete Debate Europe somit einen Beitrag dazu, dass die Diskussion über Europa weiter und möglicherweise intensiver geführt wird. Fraglich ist jedoch, inwiefern sich hierüber ein tatsächlicher Dialog zwischen Bürgern und EU-Institutionen herstellen lässt beziehungsweise inwieweit die Meinungen der Forumsnutzer Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen.

Am 29. März 2007 startete die GD KOMM eine weitere Kommunikationskampagne. Seitdem werden auf YouTube über den Kanal „EUTube“<sup>26</sup> Videos über die Union online gestellt. Zunächst waren die Videos nur in englischer Sprache, inzwischen sind sie auch auf Deutsch und französisch verfügbar. Die Kommission versucht mit diesem Konzept vor allem Jugendliche und junge Erwachsene anzusprechen. Unter dem Motto „Europa erleben in Ton und Bild“ sind Clips zu Themen aus unterschiedlichen Lebensbereichen, wie „Wirtschaft, Finanzen und Steuern“ oder „Kultur, Bildung und Jugend“ vorhanden. Neben YouTube verwendet die Kommission seit dem Jahr 2009 auch die Social Media Plattformen wie beispielsweise Facebook.

Im Jahr 2009 unterstützte die Kommission außerdem eine Gruppe von Medienunternehmen bei der Gründung einer europäischen Nachrichten-Website. „Presseurop“ liefert seitdem eine tägliche Übersicht über die wichtigsten Nachrichten über Europa und die EU. Das Spektrum umfasst dabei Themen aus den Bereichen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur (vgl. Presseurop 2013). Die Selektion erfolgt auf Basis von etwa 200 europäischen Zeitungen, Zeitschriften und Magazinen und wird innerhalb der Redaktion in 10 EU-Sprachen übersetzt (vgl. ebd.). Aktuell gibt es jedoch Konflikte zwischen den Machern von Presseurop und der Europäischen Kommission, die aus haushaltstechnischen Gründen die Nachrichten-Website künftig nicht mehr unterstützen möchte<sup>27</sup>. Obwohl das Parlament einer Erhöhung des allgemeinen Budgets für Medienprojekte zustimmte, zeigte die GD Kommunikation unter der Leitung von Vizepräsidentin Reding, zunächst kein Interesse an einer weiteren Finanzierung im Jahr 2014. Um hier gegen vorzugehen startete Presseurop eine Online-Petition, die die Unionsbürger zur Unterstützung aufruft (vgl. ebd.).

Das Verhalten von Parlament und Kommission in diesem Fall ist bedenklich. Zum einen kann die Nachrichten-Website als wertvolles Mittel der Öffentlichkeitsbeteiligung gewertet werden,

---

<sup>26</sup> <http://www.youtube.com/eutube>

<sup>27</sup> Stand vom 20. Dezember 2013

so dass es diese im Hinblick auf die Zielsetzungen der Kommission zu unterstützen gilt. Zum anderen legt der Konflikt auch die viel diskutierten strukturellen Kontroversen zwischen den Institutionen offen. Es scheint keine klaren interinstitutionellen Absprachen zwischen Parlament und Kommission zu geben, so dass es zu derartig unterschiedlichen öffentlichen Aussagen kommt. Die Union tritt somit nicht als geschlossene Einheit auf und signalisiert dem Bürger damit mangelnde Stabilität und Unglaubwürdigkeit.

Resümierend zeigt sich, dass das Internet neue Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung bereithält. Es bietet Bürgern die Chance am demokratischen Leben teilzunehmen, in dem der Zugang zu Informationen vereinfacht wird. Fraglich ist jedoch inwiefern es ein Mittel ist die tatsächliche politische Partizipation zu erhöhen. Bisher gibt es keine tatsächlichen Anzeichen dafür, dass durch das Internet ein grundsätzlicher Wandel politischer Öffentlichkeit stattgefunden hat (vgl. Grunwald et al. 2006, 234). Das Internet ist zwar als Bestandteil der Kommunikation zwischen politischen Akteuren und Bürgern nicht mehr wegzudenken, jedoch hat sich durch die neuen technischen Mittel nicht der Grad der politischen Beteiligung maßgeblich verändert (vgl. Grunwald et al. 2006, 234).

### **6.2.2. Europa und die EU in Fernsehen und Radio**

Obwohl das Internet mittlerweile zu einem festen Bestandteil des Alltags der europäischen Gesellschaft geworden ist und als Kommunikationstool somit auch für die EU von großer Relevanz ist, bleibt das Fernsehen die wichtigste Informationsquelle der Europäer: 49 Prozent der EU-Bürger würden das Fernsehen nutzen um sich aktiv über die Europäische Union zu informieren<sup>28</sup>. Das Internet ist mit 33 Prozent mittlerweile die zweitwichtigste Informationsquelle, gefolgt von den Tageszeitungen mit 30 Prozent. Gespräche mit Verwandten, Freunden und Kollegen (20 Prozent) und Radio (18 Prozent) sind deutlich weniger wichtig, bei der Informationsbeschaffung zur EU (vgl. Europäische Kommission 2013).

Die Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2012 ergab außerdem, dass nur 37 Prozent der EU-Bürger täglich oder fast täglich ein Presseerzeugnis lesen. Im Kontrast dazu bleibt das Fernsehen beliebtestes Medium zur Informationsaufnahme. 87 Prozent der Befragten sieht täglich oder fast täglich und 97 Prozent der EU-Bürger mindestens einmal pro Woche Fernsehen (vgl. ebd., 4). Die EU ist aber primär auf die Printmedien angewiesen, da der Anteil

---

<sup>28</sup> Im Herbst 2011 waren dies noch 57 Prozent. Damit nutzen mittlerweile 8 Prozent weniger das Fernsehen als primäre Informationsquelle vgl., Standard Eurobarometer 2010, Nr. 78, 38).

der EU-Themen in den nationalen audiovisuellen Medien bei nur etwa 10 Prozent liegt (vgl. Europäische Union 2008b). Kommission und Parlament versuchen dieser Herausforderung zu begegnen, indem sie verschiedene Kanäle nutzen um die Bürger zu erreichen. Im Kern werden damit zwei Ansätze verfolgt: Erstens, stellt die EU selbst kostenlose Dienstleistungen im audiovisuellen Segment zur Verfügung. Zweitens, setzt sie auf gezielte Subventionierung von EU-Programmen, um die Berichterstattung über europäische Themen nachhaltig zu fördern. In ihrer Mitteilung „Europa vermitteln in Ton und Bild“ kündigte die Kommission am 1. April 2008 ihr Ziel an die audiovisuellen Medien durch spezielle Maßnahmen dazu aufzurufen EU-Themen stärker in ihre Programme zu integrieren (vgl. Europäische Kommission 2008c).

Durch das häufigere Auftauchen der Europäischen Union in Fernsehen und Radio soll auch hier ein Beitrag zur Europäischen Öffentlichkeit geleistet werden erklärt Wallström:

*„Unsere Kommunikationsstrategie zielt darauf ab, das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern und den Bürgern durch den Zugang zu Informationen mehr Mitsprache zu ermöglichen. Die Bürger haben das Recht zu wissen, was in der EU vor sich geht, und sich an einer demokratischen Debatte zu beteiligen.“ (Margot Wallström)<sup>29</sup>*

Das Konzept setzt damit bei Studienergebnissen an, die gezeigt haben, dass EU-Bürger durchaus ein Interesse an europäischen Themen haben, es ihnen jedoch an ansprechenden Programmen in Fernsehen und Radio mangelt, die genauer auf die Bedürfnisse des Publikums ausgerichtet sind (vgl. ebd.).

Neben den Programmen für die Bürger, verfügt die Kommission auch über einen interinstitutionellen Dienst, der vor allem Journalisten und AV-Medien zur Verfügung steht: „Europe by Satellite“ (EbS) (Europäische Kommission 2014). Der Informationsdienst wurde 1995 gegründet und versorgt Medien mit audiovisuellen Berichten. Der Service von EbS, ist in erster Linie für Medienvertreter, die nicht vor Ort sind sinnvoll, um Informationen zu aktuellen EU-Ereignissen zu erhalten. Dabei handelt es sich entweder um unkommentiertes Roh-, Archiv- oder Ton- bzw. Bildmaterial mit dessen Hilfe eigene Sachbeiträge („Stock Shots“) unterlegt werden können (vgl. ebd.).

Prinzipiell können alle EU-Institutionen Inhalte liefern, die Mehrheit der Beiträge wird jedoch von Kommission und Parlament bereitgestellt. EbS kann über das Internet oder aber über Satellit empfangen werden. Im Zuge der neuen audiovisuellen Strategie, die die

---

<sup>29</sup> Im Interview mit EUROPA, 9.12.2013, URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-640\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-640_de.htm), (9.12.2013).

Kommission seit 2009 verfolgt, wurden die Kapazitäten für das EbS-Angebot verdoppelt (vgl. ebd.).

Akkreditierte Medienvertreter können für ihre Berichterstattung die Radio- und Fernsehstudios kostenlos nutzen, die die Kommission und das Parlament in Brüssel und Straßburg zur Verfügung stellen. Seit September 2008 gibt es außerdem den Internet-FernsehkanaI EuroparlTV, der vom Europäischen Parlament koordiniert und betreut wird. Ziel des Senders ist es, „die EU-Bürger darüber zu informieren, was die Tätigkeiten des Parlaments sind und wie seine Mitglieder politische Entwicklungen bestimmen und Rechtsakte verabschieden, die das Leben der Menschen in ganz Europa beeinflussen“ (Europäisches Parlament, EuroparlTV). Zur Erreichung dessen, gibt es ein Angebot bestehend aus vier unterschiedlichen Kanälen: Erstens, dem Sender „Ihr Parlament“, der sich in erster Linie an besonders EU-interessierte Personen richtet. Zweitens, „Ihre Stimme“, auf dem tendenziell allgemeine EU-Themen behandelt werden. Drittens, der Kanal „Junges Europa“ für Kinder im Schulalter und viertens, der Kanal „Parlament LIVE“, über den Veranstaltungen des Parlaments, wie zum Beispiel Plenartagungen, live verfolgt werden können.

Die Programminhalte werden von der Kommunikationsagentur „Mostra“ mit Sitz in Brüssel bereitgestellt und sind in über 20 Sprachen verfügbar. Für Aufbau und Hosting der Web-Plattform ist das britische Unternehmen „Four Digital“ zuständig (vgl. ebd.). EuroparlTV verfügt über eine öffentlich einsehbare Redaktions-Charta, bestehend aus sieben Grundsätzen. In der Charta wird folgendes festgehalten:

*„Der Sender soll zur Demokratisierung der Europäischen Union und zum Aufbau eines europäischen öffentlichen Raumes beitragen (...) um der Information und der Bildung zu dienen (...) Der Sender gewährleistet, dass unter angemessener Beachtung der jeweiligen Stärke der Fraktionen und nach Maßgabe einer neutralen und unparteiischen Redaktionspolitik die Meinungsvielfalt im Europäischen Parlament widerspiegelt wird. Der Sender wird so ausgelegt, dass er zur Stärkung der Interaktivität zwischen dem Parlament und den europäischen Bürgern beiträgt.“ (ebd.)*

Neben EuroparlTV, ist EuroNews ein Informationskanal, der sich direkt an die Bürger richtet. Der Sender wird von der Kommission subventioniert. Der TV-Sender wurde im Jahr 1993 gegründet und produziert Nachrichten, Live-Berichte und Magazine zu internationalen politischen Themen. Die Beiträge sind in 13 verschiedenen Sprachen verfügbar (DG Comm 2012). Seit 2012 kann der Sender auch auf Griechisch und seit Mai 2013 auf Ungarisch empfangen werden. Der Sender wird mit 10,8 Millionen Euro Gemeinschaftsgeldern finanziert und ist als solcher abhängig von der Unterstützung der EU. Im Hinblick hierauf, werden in der öffentlichen Debatte regelmäßig Befürchtungen bezüglich der Unabhängigkeit und

Neutralität bekundet. Insbesondere Journalisten fürchten aufgrund des Finanzierungsmodells um die Neutralität der Berichterstattung. Um dem entgegen zu wirken, vereinbarten Kommission und Euronews eine redaktionelle Charta, die die journalistische Unabhängigkeit des Senders garantiert (vgl. Der Standard 2005). Darüber hinaus wird festgehalten, dass die Fortschritte hinsichtlich der Umsetzung der Charta jährlich dokumentiert werden (vgl. ebd.).

Aus dem Tätigkeitsbericht der GD KOMM aus dem Jahr 2012 geht hervor, dass Euronews täglich durchschnittlich 6,7 Millionen Zuschauer erreicht. Das Programm wurde weiter ausgebaut und verbessert und bietet seit 2012 neue cross-mediale Formate, wie das U-Talk Programm und Live-Interviews mit Präsident Barroso und Ratspräsident Herman van Rompuy (vgl. ebd., 6).

In den Bereich der Subventionierung fallen auch Programme, die sich speziellen europäischen Themen widmen. Diese werden von der Kommission mit finanziellen Mitteln unterstützt. Hinter dem Konzept „APCAV“ (*Appel à propositions concernant les actions audiovisuelles*) besteht die Möglichkeit Förderungsvorschläge für audiovisuellen Produktionen (Radio oder Fernsehen) einzureichen, die dann durch die GD PRESS geprüft werden. Ziel von APCAV ist es, durch die Bereitstellung von spezifischen Informationen über die Europäische Union, den Bürgern die Auswirkungen und den Mehrwert der politischen Entscheidungen auf EU-Ebene für ihr tägliches Leben zu vermitteln (GD PRESS 2005).

Die Kommission gibt allgemeine Kriterien vor, mittels derer die Zuteilung der Finanzierung erfolgt, diese betreffen Form und Inhalt der Programme. Grundsätzlich muss ein tagesaktueller Bezug zur EU vorhanden sein. Darüber hinaus müssen die Sendungen die Inhalte konkret, exemplarisch und verständlich dargeboten werden und das Leben der Menschen unmittelbar berühren (vgl. ebd., 3f.). Bezüglich der Form müssen die Sendungen unterschiedliche Perspektiven beleuchten und eine seriöse, objektive und richtige Darstellung bieten. Ferner sollen die Inhalte interessant und ansprechend dargeboten werden, um das Interesse bei den Europäern zu wecken (vgl. ebd.).

Die Projektauswahl erfolgt durch die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedsstaaten „nach den Grundsätzen der Transparenz und der Gleichbehandlung“ (vgl. ebd., 12). Allgemein werden bis zu 50 Prozent der veranschlagten Produktionskosten übernommen. Die letzten Neuförderungen fanden im Jahr 2006 statt, seit 2007 wurden keine neuen Projekte in das APCAV-Programm aufgenommen.

Eine weitere wichtige EU-Plattform im Bereich des Radios, ist das Netzwerk Euranet, das im Dezember 2007 gegründet wurde und seit dem 1. April 2008 „on air“ ist. Das Netzwerk setzt sich zusammen aus 21 professionellen Radiosendern und 8 Campus-Radiostationen, die in

fünf Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch, Polnisch und Spanisch) berichten (vgl. euranet.eu). Ziel ist es, die Qualität der Berichterstattung über Europa und die EU zu verbessern und eine Diskussion über ein gemeinsames Europa anzuregen (vgl. ebd.). Das Radionetzwerk gilt als Vorbild für den TV-Bereich, in dem ein ähnliches, paneuropäisches Verbindungsgeflecht angestrebt wird

Die finanzielle Unterstützung von Fernseh- und Radioprogrammen, wie Euronews und APCAV durch öffentliche EU-Gelder, stößt in der öffentlichen Debatte immer wieder auf Kritik. Insbesondere Medienvertreter fürchten, dass die Kommission durch die Subventionierungen Einfluss auf die journalistische Arbeit nimmt und die Medien ihre Unabhängigkeit verlieren. Journalisten äußerten in den vergangenen Jahren wiederholt den Vorwurf, dass durch die politische Einflussnahme und den Druck von Unternehmen die Pressefreiheit massiv gefährdet sei (vgl. FAZ 2013). Gefordert werden deshalb neue Garantien, für eine freie, kritische Presse (vgl. ebd.).

Im Hinblick auf die APCAV-Programme wurde deshalb eine gesonderte EU-Redaktionssatzung in die Verträge der Kommission integriert. Ziel dessen ist es die Presse- und Meinungsfreiheit und die redaktionelle Unabhängigkeit explizit festzuhalten und somit eine Subventionierung von Sendungen mit EU-Schwerpunkten trotz der Einwände möglich zu machen (vgl. Europäische Kommission 2008d, 4). In Bezug auf die primäre Zielsetzung, die Bevölkerung stärker über EU-Themen zu informieren, scheint APCAV ein effizientes Mittel zu sein. Eine Evaluierung von Kurpas et al. konnte beispielsweise belegen, dass es sich bei dem Programm um eines der kosteneffizientesten Kommunikationsmittel der Kommission handelt, da mit vergleichsweise geringem Budget ein großes Publikum erreicht wird (vgl. Kurpas et. al. 2006).

Einerseits zeigt sich, die Notwendigkeit, dass Subventionen der Kommission an Sender vergeben werden, die explizit europäische Inhalte thematisieren. Es ist wichtig, die Bereitschaft der Medienproduzenten zu steigern entgegen des Quotendrucks, auch weniger populäre EU-Themen in ihre Berichterstattung aufzunehmen, um die Bürger stärker in die EU-Politik einzubeziehen. Andererseits darf die Unabhängigkeit der Presse durch die finanziellen Hilfestellungen nicht gefährdet werden. Auch um als Union glaubwürdig zu sein, muss eine neutrale, transparente Medienberichterstattung oberste Priorität haben.

### **6.2.3. Die EU im direkten Kontakt mit den Bürgern**

Neben dem Internet und den audiovisuellen Medien sucht die Kommission auch den direkten Kontakt mit den Bürgern. Hierzu werden verschiedene Dienste genutzt, die seit 2005 unter

der Bezeichnung „Europe Direct“ zusammengefasst werden und alle in den Bereich der Publikums-PR fallen.

Das Angebot von Europe Direct bietet zum einen den zentralen Informationsdienst, der per Email oder telefonisch aus allen EU-Ländern über die selbe kostenlose Hotline (00-800-67891011) erreichbar ist (vgl. Europäische Union 2013c). Zum anderen gibt es in jedem Mitgliedsstaat lokale Europe-Direct-Informationszentren (EDIC), die bei Fragen bezüglich Europäischem Recht oder Fördermitteln helfen und über Seminare sowie Veranstaltungen der Union informieren und Hilfestellungen bei EU-Dokumente und Publikationen anbieten. Informationen oder Unterstützungen sind in allen EU-Amtssprachen erhältlich. Neben diesen Leistungen können über die lokalen Dienste, Sachverständige, etwa Juristen oder Wissenschaftler, als Referenten für eigene Veranstaltungen mit dem Schwerpunkt EU angefragt werden (vgl. ebd.). Die Kontaktzentren unterstehen, je nach inhaltlicher Ausrichtung, einer bestimmten Generaldirektion, die für die Arbeitsabläufe und die Koordination der Einrichtung verantwortlich ist. Außerdem finden in den Europäischen Dokumentationszentren (EDZ) regelmäßig Veranstaltungen über Europa und EU-Politik statt, die sich etwa zur Hälfte an Studierende und zur Hälfte an die allgemeine Öffentlichkeit richten.

Aus dem Jahresbericht (2012) von Europe Direct geht hervor, dass insgesamt etwa 5000 Veranstaltungen stattfanden und die sonstige Kommunikation mit der Öffentlichkeit aus 740.000 persönlichen Kontakten, 125.000 Telefongesprächen und 170.000 E-Mails bestand (vgl. Europe Direct 2012). In diesen Statistiken werden die Bemühungen der Kommission deutlich an einem verstärkten Dialog mit den Bürgern zu arbeiten. Durch die Möglichkeit der direkten Kontaktaufnahme signalisiert die Kommission dem Bürger, dass seine Stimme ernst genommen wird und die aktive Beteiligung jedes einzelnen von Bedeutung ist. Insbesondere hinsichtlich des Bemühens um mehr Transparenz und eine supranationale öffentliche Debatte um und mit Europa, sind die Informationsdienste ein wichtiges Werkzeug.

Ein wichtiger Bestandteil von Europe Direct ist das Netzwerk Team Europe. Der seit 1989 bestehende Kommunikationsdienst engagiert sich in öffentlichen Institutionen wie Schulen, Universitäten oder Gemeindezentren zu den Themen Kooperation und Integration (vgl. ebd., 9). Bei den Rednern handelt es sich um Experten aus verschiedenen Fachrichtungen, die im Auftrag der Kommission unentgeltlich Vorträge halten und sich an öffentlichen Debatten beteiligen. Im Jahr 2012 ging es hauptsächlich um institutionelle und wirtschaftspolitische Fragen und den Bildungsbereich (vgl. ebd.). Die Mitglieder von Team

Europe werden durch die Vertretungen der Kommission in den Nationalstaaten ausgewählt und koordiniert und arbeiten ehrenamtlich (vgl. ebd.).

Eine weitere Initiative im Bereich der Publikums-PR sind die „European Public Spaces“ (EPS). Dabei handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt zwischen den Vertretungen der Kommission und den Informationsbüros des Parlaments in den EU-Ländern, das im Jahr 2007 gegründet wurde.

Die „Public Spaces“ sind europäische öffentliche Plattformen innerhalb eines gemeinsamen Hauses der beiden Institutionen, die Platz für verschiedene Veranstaltungen bieten. Dabei kann es sich um Ausstellungen, Diskussionen, Lesungen oder Fortbildungsmaßnahmen mit EU-Schwerpunkthandeln, die sich an die Allgemeinheit richten. Möglich sind aber auch Veranstaltungen mit spezieller Zielgruppe, wie Experten oder Journalisten (vgl. Generaldirektion Kommunikation 2011). Durch den Charakter von kulturellen Events sollen damit auch Menschen angesprochen werden, die bislang weniger am EU-Geschehen interessiert waren. Die EPS bieten neben den Räumlichkeiten auch Services wie Info-Points, EbS-Übertragungen, Besucher Computer und Leseräume. Public Spaces gibt es bereits in 16 Städten in Europa und es sind weitere geplant (vgl. ebd.). Die Initiative zeigt, wie wichtig die interinstitutionelle Zusammenarbeit der Organe ist. Durch gemeinsame Ziele ist ein geschlossenes auftreten als Union möglich und beim Bürger kann so eher Vertrauen in die Institutionen entstehen.

## **7. BEFUNDE DER ANALYSE UND BEWERTUNG DER KOMMUNIKATIONSMAßNAHMEN**

Die eingehende Beschäftigung mit den Strategien und Instrumenten der Informations- und Kommunikationspolitik der EU zeigt, dass die Union in den vergangenen Jahren eine Vielzahl an Maßnahmen formuliert hat, mit denen den Bürgern der EU die Gemeinschaft näher gebracht werden soll. In diesem Kapitel werden die Kommunikationsmaßnahmen, die vorangegangenen Kapitel in tabellarischer Form dargestellt wurden, auf ihre Umsetzung überprüft.

Bei der Analyse gilt es zu beachten, dass Umfang und Intensität der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen auch deshalb variieren, weil sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten realisiert worden sind. So können über die Effektivität des neuen Leitmotivs und die Partnerschaft über die Kommunikation für Europa nur bedingt Aussagen getroffen werden, da diese erst später initiiert wurden als Aktionsplan und Weißbuch. Auch sind auf Basis der qualitativen Politikfeldanalyse keine absoluten Aussagen möglich. Stattdessen werden die einzelnen Maßnahmen kritisch beleuchtet und die Ergebnisse dieser Analyse miteinander interpretativ in Beziehung gesetzt und diskutiert.

### **7.1. Ergebnisse**

Im vorangegangenen Kapitel wurden 34 Kommunikationsmaßnahmen aus den fünf ausgewählten Strategiepapieren der EU vorgestellt, die es nun auf deren reale Umsetzung zu überprüfen gilt. Die Statistiken und Ergebnisse, die Eurobarometer-Umfragen, die im Zuge der Auseinandersetzung mit den Kommunikationsinstrumenten angeführt wurden dienen dabei als Fundament um die Bewertungen der Strategien zu untermauern (vgl. Kapitel 6.2.). Auf diese Erkenntnisse wird bei der nachfolgenden interpretativen Darstellung der Ergebnisse Bezug genommen. Die Präsentation ist dabei nach thematischen Schwerpunkten der Befunde geordnet und geht auf einzelnen Maßnahmen der Strategiepapiere ein.

### **7.1.1. Dezentralisierung und stärkere Einbindung der nationalen Vertretungen**

Ein wichtiger Ansatz, den die Kommission mit ihrer reformierten Kommunikationsstrategie verfolgt, ist die stärkere Einbindung der Kommissionsmitglieder und nationalstaatlichen Vertretungen in die europäische Diskussion und eine damit verbundene Dezentralisierung der Kommunikationsmaßnahmen (vgl. Kapitel 6.1.1., Maßnahmen 1, 2, 5 und 8). In jedem Mitgliedsstaat wurden Vertretungen von Kommission und Parlament eingerichtet, die im Zuge der Umsetzung der neuen Maßnahmen intensiver in die öffentliche Debatte eingebunden werden sollen, um so eine unmittelbare Bindung mit dem Bürger herzustellen. Darüber hinaus hat die Kommission, wie im „Zehn-Punkte-Programm“ von 2006 vorgeschlagen (vgl. Europäische Kommission 2006, Bericht der Kommission), die Präsenz der Kommissare bei nationalen Debatten erhöht. Laut Angaben der Kommission hat sich die Anwesenheit der Kommissare zwischen 2005 und 2007 verdoppelt und damit die Kooperation auf nationaler Ebene gestärkt (vgl. Europäische Kommission 2008a). Des Weiteren wurde den nationalen Parlamenten die Möglichkeit zur direkten Stellungnahme nach dem Prinzip der Subsidiarität eingeräumt. Damit sollen die Informationsvermittlung an Effizienz gewinnen und Entscheidungsstrukturen vereinfacht werden. Die Zahlen belegen, dass die nationalen Parlamente ihr Engagement hinsichtlich der Beschäftigung mit europäischen Themen tatsächlich intensiviert haben. So hat sich etwa die Anzahl der direkten Stellungnahmen kontinuierlich gesteigert: Waren dies im Jahr 2005 gerade 60 Stellungnahmen, wurde diese Form der Beteiligung 2007 bereits 168 und 2011 sogar 622 genutzt (vgl. ebd.; 2005, 2011). Diese Zunahme kann als deutliches Zeichen für die erhöhte Aktivität und Beteiligung der nationalen Vertretungen gewertet werden.

Daraus kann nicht unmittelbar abgeleitet werden, dass sich diese ersten Ansätze von Dezentralisierung sofort auf die Kommunikation zum Bürger übertragen. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine stärkere Einbeziehung der nationalen Vertreter eine wichtige Voraussetzung dafür darstellt, dass sich die Identifikation der Bürger mit der EU verbessert. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass die alleinige Koordination dieser Aktivitäten durch die Generaldirektion für Kommunikation in Brüssel einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen EU und den Vertretungen von Parlament und Kommission bislang im Weg stand. Auf der anderen Seite muss jedoch auch bedacht werden, dass Dezentralisierungsprozessen die Gefahr innewohnt, dass einzelne Vertretungen die Autonomie nutzen, um Kommunikation interpretativ zu ihrem Vorteil zu nutzen. Deshalb kann ein gewisser Grad an zentraler Koordination auf EU-Ebene durchaus sinnvoll sein.

### **7.1.2. Professionalisierung und Ausbau der Kommunikationsstruktur**

Die strukturellen Veränderungen innerhalb der Kommission und die damit verbundene Gründung der Generaldirektion Kommunikation (GD KOMM) zählen zu den wichtigsten Schritten der neuen Kommunikationsstrategie. Sämtliche kommunikationspolitischen Aktivitäten der Kommission wurden dabei der GD KOMM übertragen. Diese delegiert wiederum an andere Dienststellen, Generaldirektionen und Referate der Kommission. Damit bildet sie innerhalb der EU die zentrale Stelle der Öffentlichkeitsarbeit. Um die interne Kommunikation zu erleichtern wurde das Netzwerk „External Communication Network“ (ECN) gegründet, über das seither der Meinungs- und Informationsaustausch der beteiligten Akteure abläuft. Die ECN übernimmt zudem die Koordination der Kommunikationskonzepte und legt die diesbezüglichen Prioritäten fest.

Das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Organen effektiver zu gestalten, wurde auch in der „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“ festgehalten. Mithilfe einer Interinstitutionellen Vereinbarung wurde der Vorschlag unterbreitet, den politischen Status der Interinstitutionellen Gruppe „Information“ (IGI) zu stärken (vgl. Kapitel 6.1.4., Maßnahme 26). Diese Gruppe ist hauptverantwortlich für die Zusammenarbeit der Institutionen in Bezug auf die europäische Kommunikation. Durch diese Neuerung sollte der Gruppe ein erweiterter Spielraum eingeräumt werden, um Kommunikationsprioritäten flexibler an aktuelle Ereignisse anpassen zu können und die gesamte Kommunikationspolitik effizienter zu gestalten.

Mit diesen Reformen zeigte die Kommission die Bereitschaft, sich auch strukturell zu verändern, um auf die Problemlagen der Union zu reagieren. Gleichzeitig kann dies als Signal an die Bürger gewertet werden, mittels neuer Arbeitsweisen an einem gemeinsamen Europa zu arbeiten. In jedem Fall konnte die Kommission durch die Umstrukturierungen eine präzisere Kompetenzverteilung erreichen und somit in der öffentlichen Wahrnehmung an Professionalität gewinnen. Inwieweit die strategische Vernetzung in der Realität funktioniert, bleibt jedoch in hohem Maße abhängig von der Mitarbeit der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedsstaaten selbst. Hierzu ist auch der Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission essentiell, der insgesamt noch eher zurückhaltend wirkt.

### **7.1.3. Verhältnis zwischen Kommission und Medien**

In Zusammenhang mit den neuen Kommunikationsstrukturen wurde auch Sprecherdienst aufgewertet (vgl. Kapitel 6.1.1., Maßnahme 7). Dieser fungiert seitdem als Bindeglied zwischen

der Europäischen Kommission und den Medien und ist als solcher von großer Bedeutung für die effektive Umsetzung der angestrebten Kommunikationsmaßnahmen. Als positiv kann auch die Reorganisation der Pressekonferenzen bewertet werden. Diese sind inzwischen zeitlich und inhaltlich besser abgestimmt und ermöglichen den Medienvertretern einen leichteren Zugang zu aktuellen Informationen der EU.

Abgesehen von der Aufwertung des Sprechers fällt jedoch auf, dass die Medien ansonsten kaum eine Rolle in den untersuchten Strategiepapieren spielen. Weder sehen die Maßnahmen vor, dass die Recherchebedingungen der Journalisten verbessert werden sollen, noch gibt es konkrete Vorschläge, um beispielsweise den Zugriff auf Quellen und Dokumente der EU zu erleichtern. Im Weißbuch war stattdessen vorgesehen, den EU-Fernsehsender „Europe by Satellite“ (vgl. Kapitel 6.2.) zu stärken und zu einer Fernseh-Nachrichtenagentur auszubauen (vgl. Kapitel 6.1.3., Maßnahme 22). Dieser Vorschlag stieß bei den Medien auf massive Kritik vor allem weil die Kommission beabsichtigte, selbst redaktionelle Inhalte zu produzieren und diese öffentlichkeitswirksam zu verbreiten. Bei vielen Journalisten weckte dies die Sorge, dass damit eine kritische Berichterstattung über die EU von unabhängigen Journalisten unterlaufen und stattdessen politische Entscheidungen und Maßnahmen in ein positives Licht gerückt werden sollten.

Neben aus Sicht der Medien unzureichenden Aktivitäten der EU, die Zusammenarbeit mit ihnen zu verbessern, sorgte die Streichung der finanziellen Mittel, mit denen die Kommission bis 2013 die Nachrichten-Website „Presseurop“ unterstützte, für Unmut bei den Medienvertretern (vgl. Kapitel 6.2.1.). Trotz energischer Proteste und einer Petition stellte die Europäische Kommission die Mitfinanzierung der europäischen Nachrichtenplattform ein. Damit vermittelte sie nicht den Eindruck, dass sie die Rolle der Medien bei der Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit stärken wolle.

Im Weißbuch über eine europäische der Kommunikation werden ebenfalls Überlegungen angestellt, wie Medienvertreter besser mit Materialien versorgt werden können, die auf die Belange und Interessenlage der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zugeschnitten sind. Es fehlt allerdings bislang an konkreten Ideen und Konzepten. Insgesamt bleibt deshalb festzustellen, dass durch die neuen Kommunikationsstrategien der Kommission keine wesentlichen kommunikationspolitischen Verbesserungen für Journalisten erreicht worden sind.

#### **7.1.4. Einheitliche Präsentation der Kommission**

Eine wichtige Komponente des Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit ist die Herstellung eines einheitlichen Erscheinungsbilds der Kommission in der Öffentlichkeit (vgl. Kapitel 6.1.1., Maßnahme 3). Damit sollten in erster Linie eine Verwirrung der Bürger vermieden und darüber hinaus der Wiedererkennungswert der Kommission gesteigert werden. Zu diesem Zweck will die Kommission einen einheitlichen Auftritt bei Informationsbroschüren und Kommunikationskampagnen realisieren.

Eine einheitliche Repräsentation kann als eine wichtige Voraussetzung angesehen werden, um den Unionsbürgern ein Gefühl von Stabilität zu vermitteln und in Folge Vertrauen aufzubauen. Geschlossenes Auftreten stellt eine wesentliche Komponente dar, um langfristig das Image der Union verbessern. Allerdings bedarf es grundlegender Änderungen in der Zusammenarbeit zwischen nationalstaatlicher und europäischer Ebene, um die Identifikation der Bevölkerung mit Europa und ihre Akzeptanz tatsächlich zu erreichen.

Insgesamt entstand bei der Beschäftigung mit den Dokumenten und Materialien der EU der Eindruck, dass sich die Kommission grundsätzlich als geschlossene Einheit präsentiert, deren Mitglieder die gleichen Interessen verfolgen. Es zeigen sich jedoch auch Schwachstellen. So wurde in der neuen Kommunikationsstrategie auch festgelegt, politische Vorschläge und Maßnahmen verständlicher und nachvollziehbarer zu kommunizieren, um die Repräsentation der Kommission langfristig zu verbessern. Diesbezüglich können weiterhin große Mängel festgestellt werden: Die Dokumente und Rechtsnormen beinhalten häufig komplexe Formulierungen und sind zu einem großen Teil in komplizierter Verwaltungssprache verfasst. Von einer „bürgernahen Sprache“, wie sie von der Kommission angestrebt wird, kann nicht die Rede sein (vgl. Kapitel 6.1.1., Maßnahme 4). Auch mangelt es an klaren Vorschlägen, wie eine leichter verständliche Sprache tatsächlich durchgesetzt werden kann. Ebenso geht nicht aus den Plänen hervor, inwiefern den Bürgern die persönlichen Vorteile der Unionsmitgliedschaft kommuniziert werden sollen. Darüber hinaus erklärt die Kommission zwar in vielen öffentlichen Dokumenten ihre Absicht, der Vielfalt der EU-Sprachen gerecht zu werden. Faktisch steht eine Vielzahl der Informationen jedoch nur in Englisch, Deutsch und Französisch oder gar nur in englischer Sprache zur Verfügung.

In diesem Kontext war auch die Einführung eines „Verhaltenskodex für eine europäische Kommunikationspolitik“ geplant (vgl. Kapitel 6.1.3., Maßnahme 17). Damit sollten gemeinsame Grundsätze und Standards für die Informations- und Kommunikationsarbeit festgeschrieben werden, um dem Recht des Bürgers auf Information gerecht zu werden.

Grundsätzlich sollte mit dem Kodex danach gestrebt werden, dass die Kommunikationsarbeit den demokratischen Grundwerten und der Sprachvielfalt Europas gerecht wird.

Es kann vermutet werden, dass ein solcher Verhaltenskodex tatsächlich zu einer verbesserten sprachlichen Performance der Union beitragen könnte und sich die Organe gleichzeitig als geschlossene Einheit präsentieren. Bis heute sind jedoch keine Maßnahmen festzustellen, die die Verwirklichung eines derartigen Kodex für eine europäische Kommunikationspolitik erkennen lassen. Auch wenn die EU-Kommission im April 2011 einen Verhaltenskodex beschlossen hat, der darauf zielt, die Qualität und die Transparenz ihrer Informations- und Kommunikationspolitik zu erhöhen, so hat dieser Kodex in keiner Weise den Stellenwert des Kodex, wie er im Weißbuch vorgesehen war (vgl. EurActiv 2011). Es handelt sich dabei vielmehr um neue Regeln für die politischen Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder im Bereich von Kommunikations- und Public-Affairs-Tätigkeiten. Neben strengeren Vorschriften für die Entgegennahme von Geschenken und Leistungen steht im Fokus dieser Maßnahme, durch ein Register von Lobbyorganisationen bei Kommission und Parlament mehr Transparenz zu schaffen. Auch dies kann als eine wichtige Etappe angesehen werden, um der Öffentlichkeit politische Prozesse auf EU-Ebene verständlicher und transparenter zu machen. Dennoch mangelt es nach wie vor an einer Festschreibung allgemeiner Grundsätze und Standards für die Informations- und Kommunikationsarbeit. Außerdem erscheinen die Bemühungen der Kommission als nicht ausreichend, den unterschiedlichen Sprachen in der EU gerecht zu werden.

### **7.1.5. Analyse der öffentlichen Meinung**

Um die Einstellungen der Öffentlichkeit zur EU zu analysieren, führt die Kommission zweimal pro Jahr die Eurobarometer-Umfrage durch. Diese umfasst die vier Komponenten „Standard Eurobarometer“, „Spezial Eurobarometer“, „Flash Eurobarometer“ und „Osteuropa- und Kandidatenländer- Eurobarometer“. Seit der Implementierung dieses Instruments im Jahr 1973 hat die Union seine Nutzung kontinuierlich ausgeweitet (vgl. Kapitel 6.1.4., Maßnahme 30).

Die Daten geben zwar einen Überblick über die Einstellungen und Meinungen der Unionsbürger, allerdings mangelt bisher an umfassenderen qualitativen Studien, die sich mit den Positionen der Menschen über Europa auseinandersetzen.

Im Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit hat die Kommission den Vorschlag unterbreitet, ein unabhängiges europäisches Meinungsforschungsinstitut zu errichten (vgl.

Kapitel 6.1.1., Maßnahme 6). Im Weißbuch wurde erneut die Zielvorstellung formuliert, mittels eines zentralen Forschungsinstituts europäische Meinungstrends zu EU- Institutionen und Mitgliedsstaaten zu erheben (vgl. Kapitel 6.1.3., Maßnahme 24). Dies scheint ein interessantes Vorhaben, jedoch lassen sich bisher keine tatsächlichen Umsetzungspläne feststellen.

Eine gezielte Suche nach statistischen Daten im Bereich der Eurobarometer-Umfragen ist zudem schwierig. Die Suchfunktionen sind kompliziert und eine exakte Recherche gestaltet sich mitunter langwierig. Der Bereich der Meinungsforschung ist damit noch reformbedürftig, insbesondere sind scheinbar qualitative Studien notwendig, um tatsächlich die Einstellungen der Unionsbürger zu Europa zu ermitteln. Für ein derartiges Netzwerk müssten jedoch ausreichend finanzielle Mittel aufgebracht werden. Außerdem bedürfte es einer umfassenden Planung und Koordination zwischen EU und Mitgliedsstaaten.

Der Vorschlag ein unabhängiges Meinungsforschungsinstitut zu entwickeln, klingt im Hinblick auf die Verbesserung des Bereichs der Evaluationen zwar interessant, jedoch ist eine Umsetzung dessen mit großen finanziellen und organisatorischen Barrieren verbunden. Darüber hinaus kann gemutmaßt werden, dass es ähnlich wie bei der Idee eine eigene Presseagentur der EU zu gründen, zu Protesten auf Seiten der privaten Anbieter kommen würde. Von Kritikern wird heute bereits die Objektivität und Aussagekraft der Eurobarometer-Umfragen bezweifelt, ähnliche Vorwürfe sind zu erwarten, sollte es tatsächlich zum Aufbau eines europäischen Meinungsforschungsinstituts kommen.

### **7.1.6. Verstärkter Einsatz neuer Medien, unzureichende Nutzung**

Das Internet ist mittlerweile zu einem der wichtigsten Kommunikationsmittel der EU geworden. Im Zentrum steht weiterhin die EUROPA-Website, die seit der Gründung im Jahr 1995, immer weiter ausgebaut wurde. In der Mitteilung „Das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa“ vom Dezember 2007 formulierte die Kommission explizit das Ziel, neue strukturelle und inhaltliche Möglichkeiten zu nutzen und das Internet als Kommunikationswerkzeug mit all seinen Möglichkeiten zu nutzen (vgl. Kapitel 6.1.1., Maßnahme 9). Hierbei geht es insbesondere darum, Informationen nicht mehr ausschließlich bereitzustellen, sondern auch Möglichkeiten zu schaffen, mittels derer sich die Bürger interaktiv beteiligen können. Beispiele hierfür sind Diskussionsforen wie „Debate Europe“ oder das Lernprogramm „European online learning“ (vgl. Kapitel 6.1.2., Maßnahme 16).

Hierüber können sich die europäischen Bürger direkt informieren und am politischen Geschehen teilhaben.

Darüber hinaus ist die EU heute auf verschiedenen sozialen Plattformen wie Facebook und Twitter vertreten und veröffentlicht über diese Kanäle aktuelle Informationen über politische Entwicklungen und Aktivitäten der einzelnen EU-Institutionen. Sowohl die Organe der EU als auch die Mehrheit der nationalen Vertretungen von Kommission und Parlament verfügt über sogenannte „Fanseiten“ bei Facebook über die allgemeine Informationen über die Institutionen und aktuelle europäische Themen erhältlich sind. Zudem besteht über diese Kanäle die Möglichkeit, direkt mit den Organen in Kontakt zu treten, Fragen zu stellen, nach Materialien zu recherchieren und mit anderen Nutzern zu diskutieren. Vor allem Twitter nutzen inzwischen viele Kommissare dazu, tagesaktuelle Ereignisse mithilfe dieser Kurznachrichten zu kommunizieren bzw. zu kommentieren. Hierüber könnten insbesondere jüngere Zielgruppen gut erreicht werden. In der Realität zeigt sich jedoch, dass der Informationsfluss weitgehend eine Einbahnstraße ist. Nur ein geringer Teil der Bürger nutzt dieses Kommunikationsmittel, um selbst mit den Mitarbeitern der EU zu interagieren. Dennoch könnte diese Kommunikationsform einen wichtigen Beitrag dazu leisten, das politische Interesse der Bürger zu wecken und eine öffentliche Debatte über Europa zu fördern.

Neben Twitter betreiben einige EU-Kommissare eigene Weblogs, über die je nach Interesse in unterschiedlicher Regelmäßigkeit Nachrichten veröffentlicht werden. Die ehemalige Vizepräsidentin der Kommission Margot Wallström schrieb zwischen April 2005 und Dezember 2009 beispielsweise ihr eigenes Online-Tagebuch, in dem sie viele wichtige Informationen der politischen Agenda und ihre eigene Sichtweise zu aktuellen Ereignissen offenlegte. Mit dem Ende von Wallströms Amtszeit wurde der Blog archiviert. Auch die derzeitige Vize-Präsidentin Viviane Reding betreibt ihren eigenen Blog und veröffentlicht in der Regel mehrmals täglich kurze Textnachrichten über ihren Twitter-Account.

Neue digitale Medien und Technologien wie die eben vorgestellten bieten durch den stärkeren Grad an Personalisierung die Möglichkeit, dem Bürger andere Dimensionen von Politik zu zeigen und damit das politische Interesse zu wecken. Gerade die Mischung aus beruflichem Alltag und Einblicken in den privaten Bereich, die einige Mitglieder der Kommission geben, kann auf sonst weniger politisch Interessierte reizvoll wirken, da eine größere Identifikationsfläche geboten wird. Außerdem vereinfacht dies den direkten Meinungs austausch zwischen Bürgern und EU-Vertretern.

Insgesamt wird deutlich, dass die Kommission in den vergangenen Jahren stärkeren Gebrauch von sozialen Medien macht und der Webauftritt der EU insgesamt übersichtlicher und

verständlicher geworden ist (vgl. Kapitel 6.2.1.). Dennoch schöpft die Kommission auch heute noch nicht die Möglichkeiten, die das world wide web bietet, in vollem Umfang aus, wie beispielsweise ein Vergleich mit dem Präsidentenwahlkampf in den USA zeigt (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2012).

Überdies fällt auf, dass die Informationen auf den Internetseiten der EU teilweise schwer verständlich sind und ein profundes Fachwissen voraussetzen. Außerdem gestaltet sich die Suche auf dem Europa Server nach wie vor kompliziert. Eine Studie von Ernst & Young, die von der Kommission im Jahr 2007 in Auftrag gegeben wurde, gelangte zu dem Ergebnis, dass nur 24 Prozent der Nutzer bei ihrer Suche innerhalb der ersten fünf Minuten fündig werden (vgl. Ernst & Young 2008). Im Hinblick auf die fortschreitenden technischen Möglichkeiten, die das Internet bietet, ist dies eine relativ lange Zeitspanne, die bei vielen Users bereits dazu führt, dass sie auf andere Internetseiten zurückgreifen. Auch wenn diese Ergebnisse bereits einige Jahre zurückliegen, so belegt eine Analyse der gegenwärtigen Praxis, dass die Fortschritte, was die Nutzerfreundlichkeit angeht, offenbar gering sind. Es muss davon ausgegangen werden, dass Internetnutzer bei zu geringer usability auf unabhängige Suchmaschinen und Datenbanken wie Google oder Wikipedia zurückgreifen, anstatt Informationen direkt an der Quelle, auf der Homepage der EU, zu recherchieren.

Die Bedeutung des Internets wächst stetig, und es ist hinsichtlich der Reichweite mit kaum einem anderen Medium zu vergleichen., Damit muss es auch für die Kommunikation der Europäischen Union zu einem wesentlichen Werkzeug werden, mit dem die Bürger erreicht werden können. Zwar setzt es auch heute noch gewisse Fertigkeiten voraus, und es ist nicht allen zugänglich. Dennoch bietet es ein erhebliches Potential, mithilfe gezielter Initiativen besonders die jüngeren Unionsbürger stärker in das politische Leben einzubeziehen. Gerade im Hinblick auf das Ziel, die Legitimierung des Systems nachhaltig zu steigern, muss das Gespräch mit den jungen Europäern gesucht werden.

### **7.1.7. Ausbau der politischen Bildung und mehr Bürgernähe**

Anknüpfend an die vorherigen Ausführungen zum Internet als Kommunikationsmittel gilt es die Aktivitäten der Kommission im Bereich der politischen Bildung positiv hervorzuheben (vgl. Kapitel 6.1.3., Maßnahme 18; vgl. dazu auch Kapitel 6.1.4., Maßnahme 29). Die EU scheint erkannt zu haben, dass die Kluft zwischen Union und Bürgern zu einem nicht unwesentlichen Teil am Wissens- und Informationsdefizit der Bevölkerung liegt: Die Bürger wissen zu wenig über die Politik auf EU-Ebene und interessieren sich deshalb auch nicht dafür.

In der Folge mangelt es an europäischer Identifikation und politischer Partizipation, was sich auch in der kontinuierlich sinkenden Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament widerspiegelt (vgl. Kapitel 3.4.2).

In den neuen Strategiepapieren der Kommission sind konkrete Initiativen vorgesehen, um den Bereich der Bürgerinformation auszubauen. Programme wie „Zurück in die Schule!“ oder „Debate Europe“ sollen die Bürger über die Europapolitik informieren und einen Raum schaffen für Diskussionen und Meinungs austausch, um in Folge eine Mitarbeit am europapolitischen Geschehen zu bewirken (vgl. Kapitel 6.2.).

In der im Jahr 2007 beschlossenen Partnerschaft für die Kommunikation über Europa wurde zudem festgehalten, europäische Aspekte direkt in die nationale Schulbildung einzubeziehen. Dies gestaltet sich jedoch insofern schwierig als die Bildungspolitik in den Kompetenzbereich der Nationalstaaten und im Falle föderaler Strukturen gar in die Verantwortung der Regionen fällt und deshalb nicht direkt von der EU beeinflussbar ist. Eine einheitliche Eingliederung europäischer Inhalte in die Lehrpläne ist deshalb nicht möglich. Die EU wirkt im Bereich der beruflichen Bildung und Jugend jedoch unterstützend mit. Zudem gibt es seit 2007 regelmäßige Konsultationen von Schulen, um den Schülern Schlüsselkompetenzen über europäische Themen zu vermitteln. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch einen stärkeren Fokus auf den direkten Kontakt zu den Bürgern Europas gelegt. Um ein bürgernäheres Auftreten zu erreichen, wie es die neue Kommunikationsstrategie anstrebt, wurden mehr öffentliche Informationsveranstaltungen, Seminare, Konferenzen auf lokaler Ebene abgehalten (vgl. Kapitel 6.1.3., Maßnahme 19; vgl. dazu auch Kapitel 6.1.5., Maßnahmen 32, 33 und 34).

Eine wichtige Rolle im Hinblick auf die face-to-face Begegnungen zwischen EU und Bürgern spielen die 36 nationalen Kommissionsvertreter und die Europe Direct Informationsnetzwerke, von denen es mittlerweile etwa 500 in ganz Europa gibt<sup>30</sup>. Hier kann die Bevölkerung Hilfestellungen bei EU spezifischen Belangen bekommen. Auch die neueste Strategie der Kommission, das Leitmotiv für Europa, zielt darauf ab, die Rolle der Bürger zu stärken und diesen stärker in die Debatte einzubeziehen. Durch den intensiven Meinungs- und Gedankenaustausch zwischen europäischen Akteuren aus unterschiedlichen Gesellschafts- und Lebensbereichen soll an einem neuen Grundgedanken für Europa gearbeitet werden (vgl. Kapitel 6.1.5.).

In der öffentlichen Auseinandersetzung wird immer wieder hervorgehoben, dass es Europa an gemeinsamen Werten und Idealen, einer europäischen Kultur fehle. Erkennbar ist die

---

<sup>30</sup> Stand: Dezember 2012

Union seit ihrer Gründung als Wirtschaftsunion zusammengewachsen. Dies scheint sich jedoch nicht und kaum in Politik und Gesellschaft widerzuspiegeln. Durch ein neues Leitmotiv soll die europäische Kultur gestärkt werden, um Europa einen „Geist einzuhauchen“. Die Initiative wurde erst im April 2013 gestartet. Es fanden aber bereits zwei Vollversammlungen sowie einige Diskussionen und Workshops statt, bei denen die Teilnehmer unter anderem über kulturelle Werte und die Rolle Europas in Zeiten von Globalisierung und Vernetzung diskutierten. Im Fall der Leitmotiv-Initiative setzte die Kommission die Vorschläge vergleichsweise schnell in die Tat um und realisierte damit ein Programm bei dem der Bürger sich tatsächlich aktiv in die europäische Debatte einbringen kann. Auch laut Medienberichten war die Resonanz des Publikums größtenteils positiv, allerdings bleibt abzuwarten, welchen langfristigen Effekt das neue Narrativ erzielen kann.

## **7.2. Diskussion und Bewertung**

Im vorangegangenen Abschnitt wurden einzelne Kommunikationsmaßnahmen der EU anhand von zentralen Befunden präsentiert und auf ihre reale Umsetzung hin überprüft. In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse dieser Untersuchung unter der Zielsetzung diskutiert und bewertet, die tatsächliche Wirkung kritisch zu hinterfragen und zu examinieren, inwiefern diese Maßnahmen über das Potential verfügen, die Legitimität der Union zu steigern.

Im ersten Teil sollen eigene Eindrücke der Kommunikationsinitiativen vermittelt werden. Insbesondere werden die kommunikationspolitischen Ansätze im Hinblick auf deren Praktikabilität und Bedeutsamkeit betrachtet. Der zweite Bereich konzentriert sich auf die Auseinandersetzung mit den Schwerpunkten Finanzierung, Akzeptanz und den veränderten strukturellen und institutionellen Leistungskompetenzen der Organe.

### **7.2.1. Reproduzierte Inhalte**

Bei der Analyse der Kommunikationsstrategien fällt auf, dass viele Initiativen in ähnlicher Form bereits in früheren Strategiepapieren der Kommission auftauchten. Insbesondere der Vergleich zwischen Aktionsplan und Plan D macht deutlich, dass zahlreiche Zielsetzungen erneut und nur mit geringfügigen Umformulierungen aufgegriffen worden sind. Die Betrachtung der Entwicklung der EU macht deutlich, dass ein Großteil der Reformbemühung nicht neu ist, sondern bereits seit Jahren verfolgt wird. Durch die

Formulierungswiederholungen entsteht rasch der Eindruck, der Kommission ist es nicht möglich die selbst gesetzten Ziele auch tatsächlich umzusetzen.

„It is nothing more than a dialogue on dialogue“ (Mak 2001, 79). Die Reproduktionen vermitteln den Eindruck, als verende die Union einen großen Teil ihrer Ressourcen darauf, alte Konzepte nur in neue ausdrucksstärkere Publikationen zu verpacken, anstatt diese ursprünglichen Konzepte und Ideen umzusetzen. Die Kommission setzt sich damit der Gefahr aus, an Authentizität zu verlieren und die Kluft zwischen Institutionen und Bürgern noch zu vergrößern.

### **7.2.2. Daten- und Informationsflut**

Angesichts dessen, dass ein Informations- und Wissensdefizit der Bevölkerung regelmäßig als ein Grundproblem der Beziehung zwischen den EU-Organen und den EU-Bürgern reklamiert wird, erscheint die Behauptung paradox, dass die Union die Bürger mit zu vielen Daten und Informationen überflutet und abschreckt. Die Problematik ist aber weniger in der puren Menge der Informationen begründet als vielmehr in ihrer Darstellung und Aufbereitung und in der – mangelnden – Übersichtlichkeit bei der Suche nach relevanten Inhalten.

Insbesondere im Bereich von statistischen Daten, etwa im Bereich der EU-Haushaltplanung oder Rechtsetzung, ist eine gezielte Recherche schwierig. Auch die Analyse von Strategiepapieren, Amtsblättern und Mitteilungen der EU gestaltet sich oft mühsam, da es durch die Vielzahl an Quellen und Dokumenten schwer fällt, einen exakten Überblick zu gewinnen. Die Institutionen sind an dieser Stelle gefordert, dem Recht des Bürgers auf Information nachzukommen und dabei nicht an Transparenz und Übersichtlichkeit zu verlieren. In der realen Umsetzung sind diesbezüglich noch klare Mängel feststellbar. Eine gezielte Suche nach spezifischer Information ist bei der Fülle des gebotenen Datenmaterials ohne profunde Vorkenntnisse, auf den Webseiten der EU kaum möglich. Trotz der Hinzuziehung diverser unabhängiger Suchmaschinen gestaltet sich die Suche ohne genaue Kenntnis über den Titel der Policy-Dokumente zeitaufwendig.

Auch ist die Sprachenauswahl ein immer wiederkehrendes Problem. Eine Vielzahl von Evaluationen und Berichten ist nur in Englisch oder Französisch verfügbar. Dies schränkt die Zugangsmöglichkeiten für den Bürger insbesondere bei dem üblicherweise verwendeten wirtschaftlichen und politischen Fachvokabular erheblich ein.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der Analyse, dass die Union den Vorwurf des Informationsdefizits zwar ernst genommen hat und mittlerweile vor allem das Internet dazu

nutzt, sämtliche Materialien und Dokumente zu veröffentlichen. Allerdings ist für den Bürger das Auffinden der für seine Zwecke oder Bedürfnisse relevanten Informationen erheblich durch die Struktur der Internetseiten, die Art der Aufbereitung der Materialien sowie einen Mangel an intuitiver Menüführung erschwert.

### **7.2.3. Unklare Formulierungen**

Die Zielformulierungen der Kommission suggerieren auf den ersten Blick, dass der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik neue interessante Impulse gegeben werden sollen. Auf den zweiten Blick lassen die mitunter hochtrabenden Formulierungen jedoch den Eindruck entstehen, dass es sich lediglich um gezieltes Eigen-Marketing handelt. Die Vorschläge sind größtenteils unpräzise formuliert, und es werden kaum konkrete Instrumente zur Verbesserung der Informations- und Kommunikationspolitik aufgezeigt. Deshalb erscheinen die Aussagen wie Worthülsen. Dieser Eindruck verstärkt sich noch dadurch, dass die Papiere fast ausschließlich im Konjunktiv formuliert sind.

Darüber hinaus werden Punkte wie „Mehr Transparenz“, „Erhöhung der Wahlbeteiligung“ und „Zielgruppen“ unter Maßnahmen aufgeführt, die wenn überhaupt als Leitlinien, jedoch nicht als konkrete Kommunikationsmaßnahmen gewertet werden können. Von den „13 spezifischen EU-Initiativen und -Aktionen“, die im Plan D vorgeschlagen werden, blieben deshalb nach kritischer Betrachtung nur sechs Elemente übrig, die als tatsächliche Maßnahmen in die Untersuchung einfließen konnten. Insgesamt lassen die Strategiepapiere zu viel Raum für Interpretationen und liefern im Gegenzug zu wenig exakte Vorschläge zur Umsetzung der Ziele. Darüber hinaus steht die oftmals unverständliche Verwaltungssprache dem konstruktiven Austausch zwischen Bürger und EU-Organen im Weg, so dass das Gefühl der Entfremdung noch verstärkt werden kann.

### **7.2.4. Kaum neue Partizipationsmöglichkeiten**

Die untersuchten kommunikationspolitischen Dokumente der Kommission sprechen dem Bürger grundsätzlich eine aktivere Rolle zu. Die Kommission betont immer wieder ihr Anliegen, die Position der EU-Bürger zu stärken und ihre Bedürfnisse mehr zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 6.1.1.; vgl. dazu auch Kapitel 6.1.3.).

Die Vorschläge der Strategiepapiere sind vielversprechend und erwecken den Anschein innovativer Maßnahmen. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass es an konkreten

umsetzungsorientierten Konzepten mangelt. De facto beinhaltet das Weißbuch keine direkten neuen Partizipationsmöglichkeiten für den Bürger. In der Hauptsache scheint es darum zu gehen, die Bürger „aktiver als bisher über EU-Themen zu informieren“ - eine faktische Stärkung der aktiven Beteiligung ist somit nicht der tragende Gedanke der Reformen. Insofern lassen sich bis auf den Bereich der Konsultationsverfahren, bei dem positive Trends erkennbar sind, keine Beteiligungsmöglichkeiten finden. Hier wurde das Mitspracherecht der Bürger und der Interessenträger insoweit gestärkt, als das der Mindestzeitraum für Konsultationen seit Anfang 2012 von acht auf zwölf Wochen verlängert wurde.

Dass der Ausbau der Bürgerrolle hin zu einer aktiveren Partizipation in den Strategiepapieren der Kommission nicht vorgesehen ist, verwundert vor allem insofern, als immer wieder der Begriff der Demokratie und die Mitsprache der Bürger hervorgehoben werden. Ebenso wird das klare Anliegen kommuniziert, den Dialog zu intensivieren und den Bürger stärker in die Debatte einzubeziehen. Die Ideen entsprechen damit weitestgehend dem partizipatorischen Öffentlichkeitsmodell, wonach der Bürger direkt in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen ist. Allerdings geht in der Theorie die Macht direkt vom Bürger aus, in der politischen Realität erfolgt in der Regel eine Interessensvertretung durch gewählte Repräsentanten (vgl. Kapitel 2.3.2.3.).

Auch die Diskussionsveranstaltungen, die im Zuge der Strategie „ein neues Leitmotiv für Europa“ in verschiedenen Nationalstaaten abgehalten werden, sind als Initiativen zum Aufbau eines bürgernäheren Kontakts positiv zu werten. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass auch diese Partizipationsform primär Menschen anspricht, die ohnehin ein Grundinteresse an der EU-Politik haben. Das Interesse der weniger politiknäheren Bevölkerung für Europa und die EU kann damit vermutlich nicht geweckt werden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, weil es der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene an Zusammenhalt und Koordination fehlt. Die Idee der Leitmotiv-Initiative, Visionen und Wünsche zu Europa zu sammeln, ist zwar ein interessanter Ansatz, um eine öffentliche Diskussion über Europa zu initiieren. Ähnlich wie bei den Online-Debatten bleibt es bislang jedoch unklar, ob und wie die Ergebnisse der Diskussionen ausgewertet werden oder Einzug in den realen politischen Entscheidungsprozess finden.

### **7.2.5. Konträre Interessen und Unklarheit über finanzielle Mittel**

Woher soll das Budget für die neue EU-Kommunikationsstrategie kommen? Die Umsetzung von Maßnahmen, wie sie zum Teil in der neuen Kommunikationsstrategie der Kommission vorgesehen sind, ist kostspielig. Insbesondere in Zeiten der Euro-Krise werden die Ressourcen

für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit jedoch eher gekürzt als erhöht, weshalb auch die Europa-Kommunikation von Einsparungen betroffen ist.

Hinzu kommt, dass es zu wenig Bereitschaft von Seiten der Nationalstaaten gibt. In Deutschland zeigen sich zwar bereits Bestrebungen in Richtung einer verstärkten Europa-Kommunikation, wie die „Aktion Europa“ zeigt (vgl. Kapitel 5.3.4.). In anderen Mitgliedsstaaten, wie Ungarn, scheitert die Kooperation bislang noch an grundsätzlichen Medienfreiheiten.

Da die Verantwortung für die Verwirklichung der neuen Kommunikations- und Informationspolitik jedoch in erster Linie bei den Nationalstaaten liegt und diese auch die für die Finanzierung aufkommen müssen, bleibt es fraglich, inwiefern die neue EU-Kommunikationsstrategie realisiert werden kann.

Eine große Schwierigkeit stellt in diesem Zusammenhang der fehlende Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene dar. Nationale Regierungen, EU-Institutionen, Bürger vertreten primär die eigenen Interessen. Europa spielt eine untergeordnete Rolle. Auch zwischen Rat und Kommission kommt es immer wieder zu Unstimmigkeiten bezüglich der Kompetenz- und Machtverteilung, sodass kein geschlossenes Auftreten der EU gelingt.

Im Kontext der Finanzierung spielt auch die öffentliche Meinung der Unionsbürger eine wichtige Rolle. Inwieweit ist eine Erhöhung der finanziellen Ausgaben mit den negativen Zustimmungsraten vereinbar? Die geringe Teilnahme an den Wahlen zum Europaparlament und der wachsende EU-Skeptizismus müssen als Zeichen dafür gewertet werden, dass die kommunikationspolitischen Strategien der vergangenen Jahre nicht die erwünschte Wirkung erzielen konnten (vgl. Kapitel 3.4.2.). Gleichzeitig sind jedoch die Ausgaben für die Kommunikationspolitik seit 1992 kontinuierlich gestiegen (vgl. Europäische Union 2014). An dieser Stelle muss sich die Union damit auseinandersetzen, ob die steigenden Ausgaben nicht im Widerspruch zu der sinkenden Zustimmung stehen. Andererseits scheint es nicht möglich die europäische Öffentlichkeit zu fördern, ohne vorab Investitionen zu leisten. In jedem Fall stellen die negativen Zustimmungsraten der Bürger die Effektivität der bisherigen kommunikationspolitischen Aktivitäten der EU in Frage. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass es das vordergründige Ziel der EU ist, die Bürger über politische Entscheidungen zu informieren und ihnen damit die Möglichkeit zu geben, sich selbst eine Meinung zu bilden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch mehr Transparenz automatisch ein positives Stimmungsbild entsteht.

Dennoch geht aus den einzelnen Initiativen deutlich hervor, dass die Kommission nicht nur bloße Berichterstattung leisten möchte, sondern danach strebt, durch mehr Informationskampagnen ein positiveres Bild von Europa zu kreieren und Integration zu fördern. Ungeachtet dessen muss es das primäre Anliegen sein, dem Bürger Informationen an die Hand zu geben, damit er sich eine eigene Meinung bilden kann, um in Folge am politischen Geschehen partizipieren zu können. Dazu braucht es die Herstellung von Öffentlichkeit in und für Europa.

### **7.2.6. Strukturelle Professionalisierung und Bedeutungszuwachs**

Durch die strukturellen Veränderungen seit der Präsidentschaft von Prodi im Jahr 1999 wurde nach und nach eine professionellere Kommunikationsstruktur geschaffen. Insbesondere die Gründung der Generaldirektion Kommunikation im Jahr 2004 kann als entscheidende Komponente der neuen Politik verstanden werden. Die Kompetenzen und Hierarchien wurden damit klar geordnet, und das Thema Kommunikation bekam einen deutlichen Zuwachs an Bedeutung. Strukturell waren hier vor allem der Aufbau des Bereichs des Presse- und Sprecherdienstes (Direktorat A) und die Gründung des Planungs- und Orientierungsteams und des Kommunikationsnetzwerks ECN bedeutsam (vgl. Kapitel 5.3.1.). Damit wurde zumindest eine wichtige Grundlage geschaffen um dem Bereich der Kommunikation einen erhöhten Stellenwert einzuräumen. Jedoch bleibt diese Aufwertung ohne Schlagkraft, solange es an der Kooperationsbereitschaft unter den einzelnen EU-Organen mangelt.

## **7.3. Beantwortung der Forschungsfragen**

Nach der Darlegung der politikwissenschaftlichen Grundlagen für den Forschungszusammenhang und der Auswertung ausgewählter Studien und Eurobarometer-Umfragen, wurden im vorherigen Abschnitt die Ergebnisse der Analyse präsentiert. Aufbauend auf den dort gewonnenen Erkenntnissen werden nun die der Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen präzise beantwortet. Eine umfangreiche Konklusion erfolgt im abschließenden Kapitel.

*FF. 1: Inwiefern lassen sich innerhalb der Europäischen Union institutionelle und strukturelle Defizite feststellen? Vor welchen Herausforderungen und Problemen steht die EU?*

Die Beschäftigung mit den politischen Prozessen der Europäischen Union sowie deren Organisation und Aufbau konnte belegen, dass das System nach wie vor mit einer Vielzahl an strukturellen und institutionellen Defiziten behaftet ist. Grundsätzliche Schwierigkeiten zeigen sich etwa in der interinstitutionellen Zusammenarbeit auf EU-Ebene. Im Hinblick auf die Kompetenzverteilung und in Bezug auf die Transparenz der Entscheidungsfindungsprozesse bestehen deutliche Abweichungen von den Anforderungen an demokratische Strukturen.

Die vielfältigen Herausforderungen und Probleme mit denen die EU konfrontiert ist, wurden in der vorliegenden Untersuchung entlang der drei Kernelemente Demokratie, Öffentlichkeit und Identität beleuchtet. In Zusammenhang damit steht die wachsende Kluft zwischen EU Institutionen und Bürgern: Es gibt keine ausgeprägte europapolitische Debatte und europäische Sphäre, die Bürger verfügen nicht über ausreichend Kenntnisse und Information, um sich beteiligen zu können und es mangelt an einer gemeinsamen europäischen Identität, einem „Wir-Gefühl“. In Folge dieser grundsätzlichen Defizite wird die Legitimität des gesamten EU-Systems immer wieder von der Öffentlichkeit in Frage stellt.

*FF. 2: Wie gestaltet sich die Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union und welche Entwicklungen sind in diesem Bereich feststellbar?*

Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Union wird durch die drei Kerninstitutionen Kommission, Parlament und Rat geleistet, wobei die größte Verantwortung bei der Kommission liegt. Die Organe haben es sich zwar immer wieder zum Ziel gesetzt die Zusammenarbeit auszubauen, in der Realität manifestiert sich jedoch gerade auf diesem Feld, wie konfliktbehaftet die Machtverhältnisse sind. Jede der Institutionen verfügt über eine eigene Pressestelle, die kaum kooperieren.

Die Rolle der Kommission als Kernorgan der Informations- und Kommunikationspolitik ist zudem äußerst umstritten, da ihre rechtliche Legitimation ungenügend ist. Die Kontroversen zwischen den Institutionen spiegeln sich auch im Verhältnis zwischen Kommission und Journalisten wider. Zwar wird immer wieder auf die Bedeutung der Medien für die Öffentlichkeit verwiesen, die realen Bedingungen sind jedoch noch weit von dieser Zielvorstellung entfernt. Dies zeigt sich sowohl darin, dass die Zugänglichkeit und Transparenz von Dokumenten der EU weiterhin mangelhaft ist, als auch in der Tatsache, dass in den Strategiepapieren keinerlei Zielsetzungen für eine diesbezügliche Verbesserung zu finden waren.

Unter demokratiepolitischer Perspektive wird deutlich, dass vor allem die Reformen im Zuge des Vertrages von Lissabon eine erhebliche Stärkung des EU-Systems bedeuteten, die sich auch im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik niederschlugen. Zum Einen wurde die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt, so dass die Unionsbürger indirekt über erweiterte Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten verfügen. Zum anderen wurde die Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten ausgebaut. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit kann beobachtet werden, dass sich das Bewusstsein über die Bedeutung von Kommunikation gewandelt hat. Grundsätzlich wird stärker danach gestrebt, die einseitige Informationspolitik von Brüssel abzubauen und einen Dialog mit den Bürgern zu kreieren. Dahingehend zeigen sich deutliche strategische Bestrebungen, politische Prozesse transparenter und leichter nachvollziehbarer werden zu lassen, um dem Bürger den Zutritt zur EU-Politik zu erleichtern.

*FF. 3: Inwiefern existiert innerhalb von Europa eine Europäische Öffentlichkeit beziehungsweise eine EU-Öffentlichkeit?*

Es kann davon ausgegangen werden, dass in Teilen Europas bereits Ansätze europäischer Öffentlichkeit existieren. Die *eine* Europäische Öffentlichkeit, im Sinne einer einheitlichen Staaten übergreifender öffentlichen Sphäre, wird es jedoch vermutlich nie oder zumindest noch auf sehr lange Zeit nicht geben. Bedingt durch das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Sprache und europaweiter Medien scheint dies ausgeschlossen. Um an einer gemeinsamen Öffentlichkeit in und für Europa zu arbeiten, wird es hingegen für notwendig gehalten, die nationale Medienberichterstattung zu europäisieren. Hierzu müssten europapolitische Themen zu einem festen und umfangreicheren Bestandteil der nationalen Berichterstattung werden. Außerdem müssten die Mitgliedsstaaten stärker kooperieren und die Kommunikation mit- und übereinander suchen. In diesem Zusammenhang scheint es notwendig, dass sich der Fokus von den eigenen nationalen Interessen hin zu der Idee eines gemeinsamen Europas verlagert, damit sich dies auch in der medialen Agenda widerspiegeln kann.

*FF. 4: Welche Verantwortung tragen die europäischen Medien in Zeiten zunehmender sozialer und politischer Spannungen?*

Medien sind Träger der öffentlichen Meinung und übernehmen unverzichtbare Aufgaben und Funktionen für die Gesellschaft. Sie sind zentral an der politischen Meinungs- und Willensbildung beteiligt und erfüllen damit eine wesentliche Aufgabe für die Öffentlichkeit.

Die Europäische Union ist in Zeiten der Euro-Krise zwar so präsent wie nie in Presse, Rundfunk und Internet, jedoch bleiben die Debatten überwiegend national gerahmt und negativ konnotiert. Angesichts zunehmender wirtschaftlicher Diskrepanzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten haben sich sowohl die Regierungen der Nationalstaaten als auch die Einstellungen der Bürger zur EU und zu anderen EU-Mitgliedern auseinander entwickelt. Die Medien haben dabei oftmals nicht nur als Sprachrohr, sondern auch als Verstärker des Auseinanderdriftens gewirkt.

Aufgrund von Selektionskriterien wie Betroffenheit, Nähe und Relevanz, stehen im Zentrum der Medienberichterstattung weiterhin nationalstaatliche Belange. Die Aufmerksamkeit für ganz Europa, über die Ländergrenzen hinaus, ist indes gering. Damit es tatsächlich zum Entstehen einer gesamteuropäischen Debatte kommt, bedarf es einer kontinuierlichen Sichtbarmachung europäischer Themen. In diesem Zusammenhang sind in erster Linie die Medien gefragt, in deren Hauptverantwortung es liegt diese Form von Öffentlichkeit herzustellen. Da politische Kommunikation als grundlegendes Element von funktionierenden Demokratien erachtet werden kann, übernehmen die Medien somit in Zeiten sozialer und politischer Krisen eine bedeutende Verantwortung für den öffentlichen Diskurs.

*FF. 5: Inwiefern ist eine Europäisierung des Mediensystems denkbar beziehungsweise welche alternativen Lösungen sind möglich?*

In Bezug auf die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit lassen sich in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zwei dominierende Ansätze finden. Der eine Ansatz, der von einer Etablierung eines länderübergreifenden pan-europäischen Mediensystems ausgeht, gilt in der wissenschaftlichen Debatte als empirisch wenig wahrscheinlich. Der zweite Ansatz wird als vielversprechender angesehen, wonach davon ausgegangen wird, dass der Weg zu einer europäischen Öffentlichkeit über die Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten führen muss. Damit es zu einer längerfristigen Entwicklung kommt, dürfen europapolitischen Themen nicht mehr nur temporären Stellenwert in der Medienberichterstattung erhalten. Stattdessen müssen Medien, Zivilgesellschaft und Politik gemeinsam dazu beitragen, europäische Themen in die Öffentlichkeit zu tragen. Zudem gilt es am Willensbildungsprozess und Enthusiasmus Europas zu arbeiten, in dem vermehrt positive Aspekte Einfluss in die

Öffentlichkeit halten. Außerdem muss mehr Raum geschaffen werden für Identifikation, etwa durch europaweite Debatten zwischen verschiedenen EU-Politikern und mediale Diskussionen über die Ziele und Werte Europas.

## 8. KONKLUSION

### 8.1. Zusammenfassung

Die Eurokrise ist nicht nur eine Krise der Währung, sondern gleichermaßen eine politische Krise der Demokratie und der Öffentlichkeit. - Die Kluft zwischen europäischer Politik auf der einen Seite und europäischem Bürger auf der anderen Seite scheint so groß wie selten zuvor zu sein. Die abnehmende Beteiligung zu den Wahlen des Europäischen Parlaments und die zurückhaltende bis negative Einstellung der Bürger gegenüber der EU, die sich in Umfragen manifestiert, sind deutliche Zeichen dafür, dass es der EU-Bevölkerung an grundlegender Identifikation mit der europäischen Gemeinschaft fehlt. Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Untersuchung das Wahrnehmungs- und Vermittlungsdefizit der Europäischen Union aufgezeigt, die Entwicklung der Informations- und Kommunikationspolitik der EU analysiert, sowie die Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen und die Rolle und den Beitrag der Medien herausgearbeitet.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stand die Verbindung zwischen dem vielschichtigen Demokratiedefizit der EU und der Kommunikationspolitik der Kommission. Es wird angenommen, dass die unzureichende Kommunikation zwischen europäischer Ebene und den Bürgern ein Kernproblem des Demokratiedefizits ist. Im Umkehrschluss lässt sich folgern, dass eine verbesserte, effektivere Kommunikationspolitik dieser Problematik entgegenwirken kann. Auf Basis dieser These wurden in der vorliegenden Arbeit die kommunikationspolitischen Maßnahmen und Instrumente der Kommission untersucht, um zu überprüfen, wie die EU auf die Herausforderungen reagiert.

Grundsätzlich haben die EU-Organe die Problemlage einer fehlenden europäischen Öffentlichkeit und der Entfremdung zwischen Bürger und EU erkannt. Insbesondere auf Seiten der Kommission sind seit der Jahrtausendwende deutliche Bestrebungen feststellbar, durch strukturelle und institutionelle Veränderungen die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Eine klare Zunahme an entsprechenden Kommunikationsmaßnahmen und -initiativen ist erkennbar.

Strukturell hat die Kommunikationspolitik seit dem Amtsantritt von Barroso im Jahr 2004 an Professionalität gewonnen. Durch die Implementierung einer eigenen Generaldirektion, den die Kommissarin Wallström übernahm, hat der Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik übernahm eine deutliche Aufwertung erfahren. Sowohl im audiovisuellen als auch im Bereich der neuen Medien hat die Kommission seither neue Wege

eingeschritten, um auf die gewandelten gesellschaftlichen und politischen Anforderungen zu antworten. In Summe zeigt sich allerdings, dass die hoch gesteckten Ziele nicht erreicht worden sind. Auch wenn die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt wurde und die Informationspolitik der Kommission alles in allem gut auf Europa abgestimmt zu sein scheint, hat sich eine gesamteuropäische Debatte bislang nicht etabliert. Ein effektiver Dialog mit den Bürgern konnte ebenfalls nicht hergestellt werden.

Unter Berücksichtigung des wechselseitigen Beziehungsgeflechts zwischen Medien, Politik und Gesellschaft galt es zu überprüfen, wie den Bürgern politische Inhalte vermittelt werden können und wie eine Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen in der Praxis aussehen kann. Wichtige Einflussgrößen für die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit sind Identität, Transparenz und die politische Legitimität. Politikvermittlung kann nur funktionieren, wenn die Bedürfnisse und Interessen von allen betroffenen Akteuren berücksichtigt werden. Für die Arbeitsweise der Kommission bedeutet dies, dass sie, als Informant, ihre Botschaften an den Anliegen der Bürger, als Empfänger, auszurichten hat, um einen erfolgreichen Kommunikationsfluss zu erzeugen. Nur wenn Interessen aufeinander abgestimmt werden, ist die Entwicklung eines Dialogs möglich. Informationspolitik muss sich folglich immer an gesellschaftsspezifischen Normen orientieren, damit ein Beitrag zur Konstitution von Öffentlichkeit geleistet werden kann.

Neben den Bürgern sind es in erster Linie die Medien, die in demokratisch verfassten Systemen eine Kontrollfunktion über öffentliche Institutionen ausüben. Mit dem kontinuierlichen Bedeutungszuwachs von Presse, Rundfunk und Internet sind auch die Forderungen der Gesellschaft nach Transparenz und Mitsprache gestiegen. Öffentliche Institutionen wie die EU-Kommission stehen damit heute mehr denn je vor der Herausforderung, ihr Handeln an den Interessen der Gesellschaft auszurichten und Entscheidungsprozesse möglichst transparent zu gestalten, um die Legitimität gegenüber dem Bürger zu erhalten bzw. zu verbessern.

Für die Informations- und Kommunikationspolitik bedeutet dies, dass sie sich nach demokratischen Ansprüchen an ihrer Transparenz und Rechtfertigungsfähigkeit messen lassen muss, damit die Grundlage für eine funktionsfähige Öffentlichkeit gegeben ist. Die Bürger müssen die Möglichkeit haben, sich auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen eine profunde Meinung bilden und sich an öffentlichen politischen Debatten beteiligen zu können. An dieser Stelle sind die Medien gefragt, ihre Rolle als soziale Institutionen zu erfüllen und der Gesellschaft durch die Bereitstellung der entsprechenden Informationen eine Grundlage zur Kommunikation zu liefern. Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen

werden, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission zumindest mit dafür verantwortlich ist, dass es bislang nicht zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit kam.

Wie die theoretische Analyse zeigen konnte, scheint die Entstehung europäischer Öffentlichkeit nur über eine Europäisierung der nationalen Debatten möglich zu sein. Auch wenn europäische Themen weithin nicht als „Quotenbringer“ gelten, müsste diesen mehr Raum in der medialen Berichterstattung gewährt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, dass ein Perspektivwechsel stattfindet. Die Aufmerksamkeit dürfte nicht länger ausschließlich oder primär auf nationalen Belangen liegen. Die nationalen Medien sollten nicht nur danach fragen, welchen unmittelbaren Nutzen die EU ihrem jeweiligen Mitgliedsstaat und deren Bürger bringt, sondern es sollten stattdessen gesamteuropäische Aspekte in den Fokus gerückt werden.

Die Untersuchung konnte zudem zeigen, dass die Europäische Union neben einer mangelnden medialen Aufmerksamkeit, auch durch die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Systeme der Mitgliedstaaten herausgefordert ist. Die Schwäche des Systems liegt in erster Linie darin begründet, dass die EU zwar über zunehmend mehr Kompetenzen und damit auch mehr Macht verfügt, es ihr aber an Legitimierung durch die Bürger fehlt. Ein Kernaspekt ist die fehlende europäische Identität, die eine wesentliche Komponente für die Legitimität demokratischer Systeme darstellt. Sowohl politikwissenschaftliche als auch rechtswissenschaftliche Befunde bescheinigen der Union ein Demokratie- und Legitimitätsdefizit. In sozio-psychologischer Perspektive gilt die unzureichende Einbeziehung der Bürger in politische Entscheidungsprozesse als Hauptursache für das fehlende Vertrauen in die politische Herrschaft. Auf Seite der Gesellschaft zeigt sich wiederum, dass die EU-Politik von den Bürgern aufgrund des eklatanten Wissens- und Informationsdefizits kaum nachvollzogen werden kann. In Folge sind sie wenig interessiert und fühlen sich von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Diverse Versuche der Europäischen Kommission, diesen Problemen zum Beispiel durch eine europäische Schulbildung, transnationale Projekte oder öffentliche Debatten entgegen zu wirken, zeigten bisher nur mäßigen Erfolg, wie die Umfrageergebnisse zur Einstellung der Bürger gegenüber der EU belegen.

Offenheit und Transparenz gehören zwar seit dem Vertrag von Maastricht 1992 zu den offiziellen Prinzipien der EU-Kommunikationspolitik, es mangelt jedoch auch heute noch an direkten Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger. Das Europäische Parlament, als einzige direkt gewählte EU-Institution, kann die Interessen der Öffentlichkeit nicht ausreichend artikulieren, insbesondere weil es nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten verfügt, Einfluss

auf Politik und Rechtsakte der EU zu nehmen. Damit gilt das Europäische Parlament als alleinige Legitimationsgrundlage als ungenügend.

Die Befunde dieser Studie zeigen, dass es in Punkto Transparenz nach wie vor erhebliche Defizite bei den EU-Organen gibt. Die untersuchten Strategiepapiere der Kommission sehen zwar weitreichende Ideen vor, in der Realität kann die Kommission ihre Ziele jedoch bis dato kaum erfüllen.

Eine wichtige Grundlage für eine effektivere und kooperative Kommunikationspolitik wurde mit der Gründung der Generaldirektion Kommunikation gelegt. Mit ihr hat die Öffentlichkeitsarbeit deutlich an Stellenwert gewonnen. Indem der der Information der Bevölkerung eine hohe Priorität eingeräumt wurde, signalisierte die Kommission ihren politischen Willen. Mit dem Ziel, den Dialog auszubauen und Politik bürgernah und leicht verständlich zu gestalten, fand eine sukzessive Dezentralisierung der Kommunikationspolitik statt. Hierzu wurde den nationalen Kommissionsvertretungen mehr Autonomie eingeräumt, um Informationen entsprechend den lokalen Bedürfnissen aufzubereiten. Die Analyse ergibt jedoch, dass trotz zahlreicher Maßnahmen und Initiativen die Diskrepanz zwischen EU und Unionsbürger nicht verringert werden konnte. Eine wesentliche Ursache ist die fehlende rechtliche Grundlage für die Informations- und Kommunikationspolitik. Die Kommission übt ihr Handeln im Bereich der Öffentlichkeit ohne ein gesetzliches Mandat aus. Daraus resultiert eine deutliche faktische Schwächung ihrer Position im Verhältnis zu anderen Ressorts der Kommission.

Darüber hinaus sind die Mitsprachemöglichkeiten der Bürger immer noch sehr begrenzt. Instrumente wie die Online-Konsultation oder öffentliche Diskussionen zur EU bieten den Bürgern zwar die Chance, ihre Ansichten und Interessen zu artikulieren, in der Praxis scheinen sie jedoch ohne spürbare Wirkung auf die politischen Prozesse zu bleiben. Die Kommission hat bisher offenbar keinen Weg gefunden, die Meinungen, Vorschläge und kritischen Einwendungen der Bürger in auszuwerten und in ihr Handeln zu integrieren. o Zudem muss davon ausgegangen werden, dass mit derartigen Instrumenten ausschließlich ein kleiner, eher elitärer Kreis Personen erreicht werden kann, die ohnehin ein grundsätzliches Interesse an EU-Politik haben und über die nötigen Voraussetzungen zur Partizipation verfügen. Die Mehrheit der EU-Bevölkerung kann mit dieser Form der Interaktion vermutlich nicht für die Teilnahme an europäischer Politik gewonnen werden. Um die breite Öffentlichkeit zu erreichen, müssten zunächst Initiativen ergriffen werden, den niedrigen Informationsstand anzuheben und die Strukturen der EU verständlicher und transparenter zu gestalten.

Neben diesen Defiziten ist das „Blame-Game“ zwischen den Mitgliedsstaaten und den Institutionen der EU ein Grundproblem, das dem Entstehen einer europäischen Einheit im Wege steht. Die Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren stellt eine zentrale Voraussetzung dafür dar, dass strategische Pläne umgesetzt werden können. Solange die Nationalstaaten die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen nach Brüssel schieben, kann der Öffentlichkeit nur schwer ein positives Bild von der EU vermittelt werden. Auch tendieren viele nationale Politiker dazu, die EU zum Sündenbock zu machen, um von eigenen Entscheidungen, die möglicherweise negative Folgen für die Bürger bedeuten können, abzulenken. Hinzu kommt, dass lokale Interessen weiterhin im Fokus der Nationalstaaten stehen und Europa nur ein unliebsames Sekundärthema auf der politischen Agenda ist. Im Zusammenspiel mit den Medien, die aufgrund des Quotendrucks nur ungern über die EU-Themen berichten, da diese nicht die Anforderungen von Nähe und Relevanz erfüllen, bleibt die Europäische Union in der medialen und öffentlichen Debatte unterrepräsentiert.

Alles in allem zeigt die Kommunikationspolitik, die die Kommission seit der Präsidentschaft von Barroso betreibt, deutliche Bestrebungen, die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der EU zu modernisieren. Maßnahmen und Initiativen zielen darauf ab, den Kontakt zu den Bürgern auszubauen und sie für das Projekt Europa zu gewinnen. Mithilfe spezieller Kommunikationsinstrumente soll künftig stärker auf die Bedürfnisse der Bürger eingegangen werden, und die europäische Politik soll leichter verständlich und nachvollziehbarer vermittelt werden. Dass dennoch kein effektiver und nachhaltiger Dialog mit dem EU-Bürger aufgebaut werden konnte, hat vielfältige Gründe, die in der vorliegenden Untersuchung herausgearbeitet werden konnten.

Die Vielzahl an Kommunikationsinitiativen, Strategiepapieren und Programmen, die in den vergangenen Jahren veröffentlicht wurden, lässt ferner den Eindruck entstehen, als wolle die Kommission mit Macht die Versäumnisse nachholen, die im Feld der Öffentlichkeitsarbeit in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind. Die Kommission hat mittlerweile viele dialogische Instrumente entwickelt. Da es jedoch an der tatsächlichen Relevanz für den politischen Entscheidungsprozess mangelt, verliert die Kommission erneut an Glaubwürdigkeit. Darüber hinaus besteht eine Reihe von Veröffentlichungen zur Kommunikationspolitik im Kern aus Zielvorstellungen und Absichten, die, von geringfügigen Änderungen abgesehen, bereits in älteren Strategiedokumenten enthalten waren. Da andererseits keine kohärenten Maßnahmen vorgeschlagen oder frühere Pläne implementiert werden, entsteht im Resultat das Bild eines Pseudo-Dialogs oder „Blabla“, wie es Bourdieu bezeichnen würde (Bourdieu 2001, 532; vgl. dazu auch Steininger 2001, 277). Anstatt neue

ehrgeizige Pläne zu veröffentlichen, sollte die Kommission zunächst daran arbeiten ursprüngliche Strategien zu realisieren, um in der öffentlichen Wahrnehmung an Authentizität und Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

## **8.2. Relevanz und Ausblick**

Welche Schlüsse können nun im Hinblick auf die Zukunft der europäischen Öffentlichkeit gezogen werden? Eine Lösung der Krise der europäischen Öffentlichkeit kann nicht nur in der ökonomischen Stärkung der Union liegen. Vielmehr braucht es eine grundlegende Festigung der europäischen Demokratie. Die Basis von Demokratien ist der politische Wettbewerb, dieser ist innerhalb der EU kaum existent, weshalb es echte politische Alternativen braucht, um diesen auszubauen. Grundlegend muss es zum Anliegen werden, das Maß der demokratischen Selbstbestimmung auf Seiten der EU-Bürger zu stärken. Mögliche Wege sind etwa die Einführung erweiterter Mitbestimmungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Auch eine Stärkung der direkten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger oder transnationale Listen für die Europawahlen sind denkbare Ansätze. Darüber hinaus brauchen EU-Bürger mehr politische Räume, um über europäische Themen diskutieren zu können und sich in den politischen Diskurs einbringen zu können. Eine derartige Stärkung der Demokratiestrukturen kann als Basis für die Entwicklung einer breiteren europäischen Öffentlichkeit angenommen werden.

Im Hinblick auf den kommunikationspolitischen Handlungsspielraum der Kommission, gilt es zu berücksichtigen, dass dieser neben der fehlenden rechtlichen Legitimation auch durch die komplexen Entscheidungsstrukturen in Brüssel und mangelnde Ressourcen eingeschränkt wird. Neben dem geringen finanziellen Budget, fehlt es an entsprechendem Fachpersonal für die europäische Öffentlichkeitsarbeit. Dies steht in enger Verbindung zur Kooperationsbereitschaft der einzelnen Akteure auf nationaler und europäischer Ebene. Solange es nicht zu einem Umdenken in Richtung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Medien, nationalen Regierungen und der Kommission kommt, ist eine erfolgreiche Kommunikation in und für Europa schwer vorstellbar. Wie gezeigt werden konnte, kann eine Lösung nur in der Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten liegen. Nationale Medien müssen europäischen Themen mehr Aufmerksamkeit schenken und dabei eine europäische Perspektive einnehmen. Den Bürgern müssen stärker die erbrachten Leistungen der EU und die Vorteile, die für den Einzelnen aus der Unionszugehörigkeit entstehen, vermittelt werden. Die Bereitstellung und Vermittlung dieser Informationen muss zu einem grundlegenden

Interesse von EU, Mitgliedsstaaten und Medien gleichermaßen werden. Darüber hinaus müssen sich die nationalen Öffentlichkeiten vernetzen, damit es zu einer staatenübergreifenden Debatte kommen kann. In diesem Zusammenhang scheint eine vermehrte Förderung von transnationalen Medien, wie Euronews und Presseurop durch EU-Gelder sinnvoll. Es gilt den Austausch zwischen den Journalisten zu fördern und mehr Debatten über Inhalte und nicht nur über Strukturen zu führen, um das Vertrauen der Bürger zu gewinnen.

Gerade im Hinblick auf die antieuropäischen Bewegungen, die im beängstigenden Maß zunehmen, ist es wichtig, dass Medien und Politik aktiv gegensteuern und an die zentralen Werte der Europäischen Union erinnern. Die Gefahr ist groß, dass rechtspopulistische Parteien von den Folgen der Krise profitieren und verunsicherte und frustrierte Wähler für sich gewinnen. Pro-europäische Parteien dürfen die Auseinandersetzung nicht scheuen, sondern aktiv in die Debatte eingreifen, um den Europäern aufzuzeigen, dass eine Lösung der Krise nur mithilfe Europäischer Integration möglich ist. Keinesfalls ist es ausreichend, wenn Europa nur im Zuge von temporären Ereignissen, wie den Europawahlen oder EU-Referenden zur EU-Verfassung, zu einem Bestandteil der medialen Öffentlichkeit wird. Vielmehr muss es darum gehen, konstante Aufmerksamkeit und öffentliches Interesse zu generieren. Um der Legitimations- und Vertrauenskrise Europas langfristig entgegenzuwirken müssen europäische Themen dauerhaft in den Medien sichtbar werden und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren muss sich verbessern. Nur dann kann aus der Wirtschaftsgemeinschaft auch eine politische Gemeinschaft wachsen und die Entstehung einer dauerhaften europäischen Öffentlichkeit hat eine reelle Chance.

# LITERATURVERZEICHNIS

- ANDERSEN, Uwe; WICHARD, Woyke (Hg.) (2003): Wahlen/Wahlfunktionen Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktual. Aufl. Opladen: Leske+Budrich. Lizenzausgabe Bonn. Online unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40402/wahlen-wahlfunktionen?p=all>, (16.9.2013).
- BECK, Ulrich; WILHELM, Ulrich (2013): „Europa braucht eine neue Solidarität gegen Mitsprache“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 04.11.2013. Online unter: <http://www.faz.net/frankfurter-allgemeine-zeitung/ulrich-beck-und-ulrich-wilhelm-europa-braucht-eine-neue-solidaritaet-gegen-mitsprache-12647914.html>, (01.12.2013).
- BECK, Klaus (2006): O.T. In: BENTELE, Günter, BROSIUS Hans-Bernd, JARREN, Otfried (Hrsg.) (2006): Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.
- BEIERWALTES, Andreas (2009): Demokratie und Medien. Der Begriff der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie in Europa. Baden-Baden. Nomos.
- BENKE, Joachim, BAUR, Nina & BENKE, Nathalie (2010): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn. Verlag Ferdinand Schöningh.
- BENTELE, Günter, BROSIUS Hans-Bernd, JARREN, Otfried (Hrsg.) (2003): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.
- BENZ, A.; LÜTZ, S.; SCHIMANK, U.; SIMONIS, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BERGMANN, Jan (2012): Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden. Online unter: <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Demokratie-defizit.pdf>, (19.12.2013).
- BRUNNENGRÄBER, Achim; WALK, Heike Hg. (2007): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Baden-Baden.
- BRÜGGEMANN, Michael; HEPP, Andreas; KLEINEN-VON KÖNIGSLÖW, Katharina; WESSLER, Hartmut (2009): Transnationale Öffentlichkeit in Europa: Forschungsstand und Perspektiven. VS-Verlag. Online unter: [http://www.katharinakleinen.de/english/KKvK/Publications\\_files/Brueggemannetal2009\\_TransnationaleOeff.pdf](http://www.katharinakleinen.de/english/KKvK/Publications_files/Brueggemannetal2009_TransnationaleOeff.pdf), (16.9.2013).

- BRÜGGEMANN, Michael (2008): Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission. 1. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. GWV Fachverlage GmbH.
- BLUM, Sonja & SCHUBERT, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BROCKHAUS ENZYKLOPÄDIE (2006): F.A: Brockhaus in 30 Bänden.
- BOWMAN, Shayne; WILLIS, Chris (2003): We Media - How audiences are shaping the future of news and information. The Media Center at The American Press Institute. Juli 2003. Online unter: [http://www.hypergene.net/wemedia/download/we\\_media.pdf](http://www.hypergene.net/wemedia/download/we_media.pdf), (16.10.2013)
- BURKART, Roland (2002): Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder: Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft. Böhlau. UTB/UTB.
- CZERWICK, Edwin (2008): Systemtheorie der Demokratie: Begriffe und Strukturen im Werk Luhmanns. Wiesbaden.
- DAHL, Robert (1989): Democracy and its Critics. New Haven/London. Yale University Press.
- DAHRENDORF, Ralf (1993): Aktive und passive Öffentlichkeit. Über Teilnahme und initiative im politischen Prozess moderner Gesellschaften. In: LANGENBUCHER, Wolfgang R. (Hrsg.): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. (2., überarb. Aufl. Zuerst veröffentlicht in Merkur 12, 1967) Wien. 42–51.
- DAHRENDORF, Ralf (1974): Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie. München.
- DE VREESE, Claes; SCHMITT, Hermann (Hrsg.) (2007): A European Public Sphere - How much of it do we have and how much do we need?. Mannheim.
- DONGES, Patrick (2006): Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des soziologischen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft. M&K 54. Jg. 2006/4. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden. Online unter: [http://www.m-und-k.nomos.de/fileadmin/muk/doc/Aufsatz\\_06\\_04.pdf](http://www.m-und-k.nomos.de/fileadmin/muk/doc/Aufsatz_06_04.pdf), (19.12.2013).
- DYE, Thomas S. (1976): Policy analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes. University of Alabama Press, Tuscaloosa.

- EDER, Klaus (2000): Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa – Von der Sprachengemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft. In: Berliner Journal für Soziologie, 10. 2000. 167-184.
- FAULSTICH, Werner (1999): Der Öffentlichkeitsbegriff. Historisierung – Systematisierung – Empirisierung. In: SZYSZKA, Peter (Hrsg.) „Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation.“ Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.
- FERREE, Myra Marx (2002): Shaping Abortion Discourse - Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States. Cambridge.
- FISCHER, Peter; KÖCK, Heribert Franz & KAROLLUS, Margit Maria (2002): Europarecht. Das Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen. Wien. Linde Verlag.
- FLICK, Uwe (2005): Qualitative Forschung: Ein Handbuch. Reinbek. Rowohlt.
- FRANZIUS, Claudio; PREUSS, Ulrich K. (2012): Die Zukunft der Europäischen Demokratie. Heinrich-Böll-Stiftung. Band 7 der Reihe Europa. Berlin.
- FRISCH, Annika (2007): Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptionalisierung von Demokratie in der Europäischen Union. Zeitschrift für Politikwissenschaft. 17. Jahrgang. Heft 3. 711-733.
- GERHARDS, Jürgen; OFFERHAUS, Anke; ROOSE, Jochen (2009): Wer ist verantwortlich? Die Europäische Union, ihre Nationalstaaten und die massenmediale Attribution von Verantwortung für Erfolge und Misserfolge. In: PFETSCH/ MARCINKOWSKI: Politik in der Mediendemokratie. PVS-Sonderheft. Wiesbaden. 529-558.
- GERHARDS, Jürgen (2002): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien. In: KAELBLE, Hartmut; Kirsch, Martin; Schmidt-Gernig, Alexander (Hg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main. 2002. 135-158.
- GERHARDS, Jürgen (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch [The Public Sphere from a System- and Actor-theoretical Perspective]. Pp. 77-105. In Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Öffentlichkeit und soziale Bewegungen, edited by Friedhelm Neidhardt. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- GERHARDS, Jürgen; NEIDHARDT, Friedhelm (1990): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB). Berlin.

- GLASER, Edith (2010): Dokumentenanalyse und Quellenkritik. In: FRIEBERTSHÄUSER, Barbara; LANGER, Antje, et al. (Hrsg.) (2010): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. München. 365-375.
- GLICK SCHILLER, N. (2007): Transnationality. In: NUGENT, D.; VINCENT, J. (Ed.): A Companion to the Anthropology of Politics. Pp. 448-467. Oxford. Blackwell.
- GRAMBERGER, Marc (1997): Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996: PR zur Legitimation von Integration?, Baden-Baden.
- GRIMM, Dieter (1995): Braucht Europa eine Verfassung? Vortrag gehalten vor der Carl Friedrich von Siemens Stiftung.
- GRUNWALD, Armin; BANSE, Gerhard; COENEN, Christopher; HENNEN, Leonhard (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Berlin. Edition Sigma.
- HABERMAS, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/Main.
- HABERMAS, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit - Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- HIRSCHMANN, Albert O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Harvard University Press.
- HOLTZ-BACHA, Christina (2011): Medienpolitik für Europa II. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien. Wiesbaden GmbH.
- HOLZINGER, Katharina (2005): Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU. In: HOLZINGER, Katharina (Hg.) u.a: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn. Schöningh.
- HUBER, Peter (1999): Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker. In: Drexl (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 27 (34, 39 ff., 55).
- IMHOF, Kurt (2006): Politik im „neuen“ Strukturwandel der Öffentlichkeit. Zürich. Online unter:  
[http://www.foeg.uzh.ch/staging/userfiles/file/Deutsch/f%C3%B6g%20discussion%20papers/GL-2006-0010\\_Politik\\_und\\_Medien.pdf](http://www.foeg.uzh.ch/staging/userfiles/file/Deutsch/f%C3%B6g%20discussion%20papers/GL-2006-0010_Politik_und_Medien.pdf)
- IMHOF, Kurt (2003): Öffentlichkeitstheorien. In: BENTELE, Günter; BROSIUS, Hans-

- Bernd; JARREN, Otfried (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. 193-209.
- JACHTENFUCHS, Markus; KOHLER-KOCH, Beate (2003): Europäische Integration. Opladen. Leske und Budrich. 2. Auflage.
- JARREN, Otfried & DONGES, Patrick (2006): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft eine Einführung. Wiesbaden.
- KAELBLE, Hartmut; KIRSCH, Martin & SCHMIDT-GERNIG, Alexander (Hrsg) (2002): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt: Campus. 135-158.
- KIEFER, Marie Luise (2010): Journalismus und Medien als Institutionen. UVK Verlagsgesellschaft mbH. Konstanz.
- KLAUS, Elisabeth (2006): Öffentlichkeitstheorien im europäischen Kontext. In: LANGENBUCHER, Wolfgang R. (Hg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden. 2006. 93-106.
- KLEIN, Ansgar (2004): Arbeiten am Konzept Zivilgesellschaft in: Klein, Ansgar (Hg): Zivilgesellschaft und Sozialkapital - Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden. 2004. 19-22.
- KOCKA, Jürgen (2003): Wege zur politischen Identität Europas. Europäische Öffentlichkeit und europäische Zivilgesellschaft. Berlin. Rede vom 16. Juni 2003. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50361.pdf>, (26.10.2013).
- KOOPMANS, Ruud; ERBE, Jessica (2003): Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication, Discussion Paper SP IV 2003-403, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- KURPAS, Sebastian; BRÜGGEMANN, Michael; MEYER, Christoph (2006): The Commission White Paper on Communication. Mapping a Way to a European Public Sphere. In: CEPS Policy Brief, No. 101. May 2006. Online unter: <http://www.ceps.eu/book/commissions-white-paper-communication-mapping-way-european-public-sphere>, (28.11.2013).
- LAMNEK, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken. Psychologie Verlags Union. München/Weinheim.
- LANGENBUCHER, Wolfgang R. & LATZER, Michael (Hg.) (2006): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden. 132-155.

- LAROCHE-JOUBERT, Diane (2007): Les difficultés de la campagne de communication du Parlement européen pour encourager la participation, in Maarek, Philippe (Hrsg.): Chronologie d'un "non" annoncé: La communication politique et l'Europe (juin 2004 – mai 2005). Paris.
- LUIF, Paul (2007): Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Wien.
- MACHILL, Marcel; BEILER, Markus & FISCHER, Corinna (2006): Europa-Themen in Europas Medien — die Debatte um die europäische Öffentlichkeit. Eine Metaanalyse medieninhaltsanalytischer Studien. In: LANGENBUCHER, Wolfgang R.; LATZER, Michael (Hg.) (2006): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden. 132-155.
- MAK, Jeannette (2001): Selling Europe: Communicating Symbols or Symbolic Communication? The role of the European Commission and the Dutch and German national governments in achieving public acceptance of the Euro. Florence: European University Institute.
- MALETZKE, Gerhard (1963): Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg.
- MARCINKOWSKI, Frank; PFETSCH, Barbara (1993): Die Öffentlichkeit der Korruption – Zur Rolle der Massenmedien im Wächteramt, Skandalisierung und Instrumentalisierung. In: Von Alemann. Dimensionen politischer Korruption. 287-308.
- MASSING, Peter; BREIT, Gotthard (Hg.) (2006): Demokratietheorien - Von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn. 13-20.
- MAURER, Andreas; KIETZ, Daniela: Europawahlen. In: WEIDENFELD, Werner; WESSELS, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Band 393. 245-250.
- MAYER, Franz C. (2007): Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd. 67., 1141ff.; CRAIG, Paul: The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance. In: European Law Review, Bd. 33 (2008), 137ff. Benjamin Angel; Florence Chaltiel. Quelle Europe après le traité de Lisbonne?. 2008.
- MAYRING, Philip (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Beltz Verlag. 8. Auflage. Basel.
- MERTEN, Klaus (1999): Einführung in die Kommunikationswissenschaft. LIT Verlag Münster.

- MEYER, Christoph O. (2007): Asymmetric and asynchronous mediatisation: How Public Sphere research helps to Understand the Erosion of the EU's Consensus Culture. In: DE VREESE, Claes; SCHMITT, Hermann (Hrsg.) (2007): A European Public Sphere- How much of it do we have and how much do we need?. 23 – 52.
- MEYER, Christoph (2000): Ansätze einer europäischen Öffentlichkeit - Länderübergreifender investigativer Journalismus und der Rücktritt der EU-Kommission. In: BAERNS, Barbara; RAUPP, Juliana (Hrsg.): Information und Kommunikation in Europa. Transnational Communication in Europe. Berlin. 2000. 107-127.
- MEYER, Christoph O. (1999): Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit. In: Journal of Common Market Studies 37, 4, 617-639.
- NEIDHART, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: NEIDHART, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen – Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 1994. 7- 41.
- NIEDERMAYER, Oskar (2009): Europawahl 2009 Zusammenhänge, Ergebnisse und Folgen. Internationale Politikanalyse. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06511.pdf>, (10.01.2014)
- NOETZEL, Thomas; KRUMM, Thomas; WESTLE Bettina (2009): Dokumentenanalyse. In: WESTLE, Bettina (Hg): Methoden der Politikwissenschaft. Baden- Baden 2009. 325-334.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1980): Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale. Frankfurt a.M./Berlin. In: MERTEN, Klaus (1999): Einführung in die Kommunikationswissenschaft. LIT Verlag Münster.
- NOHLEN, Dieter; SCHULTZE, Rainer-Olaf (2010): Lexikon der Politikwissenschaft. München: Verlag C.H.Beck.
- PFETSCH, Barbara; HEFT, Annett (2009): Europäische Öffentlichkeit - Entwicklung transnationaler Medienkommunikation. Aus Politik und Zeitgeschichte (23-24/2009), Online unter: <http://www.bpb.de/apuz/31967/europaeische-oeffentlichkeit-entwicklung-transnationaler-medienkommunikation?p=all>, (06.01.2014)
- PLAKE, Klaus; JANSEN, Daniel; SCHUHMACHER, Birgit (2001): Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeit im Internet - Politische Potenziale der Medienentwicklung, Wiesbaden.

POLLAK, Johannes; SLOMINSKI, Peter (2006): Das politische System der EU. Wien. Facultas Verlag.

POLLAK, Johannes (2007): Repräsentation ohne Demokratie. Wien. Springer.

SABATHIL, Gerhard; JOOS, Klemens; KESSLER, Bernd (2008): The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies. London. Kogan Page.

SAXER, Ulrich (2006): Europäischer Gesellschafts-, Medien-und Öffentlichkeitswandel – eine kommunikationssoziologische Perspektive. In: LANGENBUCHER, Wolfgang R. & LATZER, Michael (Hg.) (2006): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden. 132-155.

SCHALLER, Christian (2001): Demokratie ist nicht gleich Demokratie, in: Dachs, Herbert/Fassmann, Heinz (Hrsg.): Politische Bildung. Grundlagen – Zugänge – Materialien. Wien 2002, S. 14–20, S. 14.

SCHARKOW, Michael (2005): Operationalisierung und Messung europäischer Öffentlichkeit – eine Bestandsaufnahme. Freie Universität Berlin. - Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft.

SCHARPF, Fritz W. (1999): Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik. In: MERKEL, Wolfgang; BUSCH, Andreas (Hrsg.). Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme. Frankfurt am Main. 672-694.

SCHATZ, Heribert (2000): Medienpolitik. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politiklexikon. 3. Aufl. München/Wien.

SCHEUER, Angelika; SCHMITT, Hermann (2009): Sources of EU Support: The Case of Germany. In: German Politics. 18, 4.577-590.

SCHICHA, Christian (2010): Öffentlichkeit und Journalismus in der Mediendemokratie. In: EBERWEIN, Tobias; MÜLLER, Daniel (Hrsg.) (2010): Journalismus und Öffentlichkeit. Eine Profession und ihr gesellschaftlicher Auftrag. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

SCHNEIDER, Volker; JANNING, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Lehrbuch. Grundwissen Politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

SCHMIDT, Siegmund; SCHÜNEMANN, Wolf J. (2009): Europäische Union. Eine Einführung. Nomos Baden-Baden.

- SCHUBERT, Klaus; BANDELOW, Nils C. (2008): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg.
- SCHUBERT, Klaus (1991): Politikfeldanalyse - Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich. Dietz.
- SCHUBERT, Klaus; KLEIN, Martina (2011): Das Politiklexikon. 5., aktualisierte. Auflage. Bonn.
- SCHUBERT, Klaus; KLEIN, Martina (2007): Politiklexikon, Bonn.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf (2005): O.T. in: NOHLEN, Dieter; SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2005): Lexikon der Politikwissenschaft. München: Verlag C.H.Beck. 3. Aktualisierte Auflage. 448-449.
- STEININGER, Christian (2007): Markt und Öffentlichkeit. Wilhelm Fink Verlag. Paderborn.
- STEININGER, Christian (2006): Mediale Güter und Öffentlichkeiten in Europa. In: LANGENBUCHER, Wolfgang R.; LATZER, Michael: Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. VS Verlag. Wiesbaden. 276-285.
- SZYSZKA, Peter (Hrsg.): Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden.
- THAM, Barbara (2006): Eine neue europäische Informations- und Kommunikationspolitik?. CAP - Centrum für angewandte Politikforschung. Forschungsgruppe Jugend und Europa. Nr. 4, Mai 2006.
- TILLY, Charles (2007): Democracy. Cambridge. Cambridge University Press.
- TOBLER, Stefan (2010): Transnationalisierung nationaler Öffentlichkeit. Konfliktinduzierte Kommunikationsverdichtungen und kollektive Identitätsbildung in Europa. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- TÖMMEL, Ingeborg (2006): Das politische System der EU. München. Oldenburg.
- TRENZ, Hans-Jörg; EDER, Klaus (2001): "The Democratic Functioning of a European Public Space. Beyond the model of the nation state", Papier für den Weltkongress der IPSA. Quebec.
- UPSON, Richard (2006): Connecting with Citizens. Does the EU have the will to tackle its information deficit? , European Citizen Action Service, Brussels. Online unter: [http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4\\_AKTIVNO\\_DRZAVLJANSTVO/Viri/Connecting\\_with\\_citizens\\_ecas.pdf](http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Connecting_with_citizens_ecas.pdf), (28.11.2013)

WALK, Heike (2007): Demokratische Herausforderungen für Multi-Level-Governance. Ein Blick aus partizipativer Perspektive. In: BRUNNENGRÄBER, Achim; WALK, Heike (Hg.) (2007): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Baden-Baden.

WILLIAMS, Raymond (1961): "Communications and Community", in Robin Gable (Hrsg.) (1989), Resources of Hope. London. Verso. 19-31.

WIMMER, Jeffrey (2007): (Gegen-)Öffentlichkeit in der Mediengesellschaft. Analyse eines medialen Spannungsverhältnisses. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlag GmbH.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne (1987): Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt. New York. Campus Verlag.

### **Öffentliche Dokumente der EU-Institutionen und Online Quellen**

AGENCE EUROPE (2013): Das Unternehmen. [URL: <http://www.agenceurope.com/AL/index.html>], (10.12.2013).

AKTION EUROPA (2013): Aktion Europa. [URL: <http://www.aktion-europa.de>], (17.11.2013).

AMTSBLATT C 83/47: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. 30.03.2010. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:de:PDF>], (17.11.2013)

AMTSBLATT C 83/13: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. 30.03.2010. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:de:PDF>], (17.11.2013)

AMTSBLATT C 13/02: Amtsblatt der Europäischen Union. Europa partnerschaftlich kommunizieren. 20.01.2009. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:013:0003:0003:DE:PDF>], (5.12.2013).

AMTSBLATT C 364/1: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 18.12.2000. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf)], (17.11.2013)

AMTSBLATT C 306: Amtsblatt der Europäischen Union. Vertrag von Lissabon. 17.12.2007.

[URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:DE:PDF>], (5.12.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2012): Der Einfluss von social media auf politische Kommunikation und die Medien. [URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/hoerfunker/74374/social-media-und-die-weltpolitik>], (17.01.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2010): Weltsprache. [URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52515/weltsprache>], (17.12.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2009a): Wahlbeteiligung 1979-2009. [URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europawahl/60473/wahlbeteiligung-1979-2009>], (24.11.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2009b): Die Werte der Europäischen Union. [URL: <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42851/grafik-werte-der-eu>], (25.08.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2008a): Gründung der Europäischen Gemeinschaften. [URL: <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42989/europaeische-gemeinschaften?p=1>], (25.07.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2008b): Demokratie in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme. [URL: <http://www.bpb.de/apuz/31040/demokratie-in-der-europaeischen-union-eine-bestandsaufnahme?p=all>], (25.08.2013).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2003): Neokorporatismus. [URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40335/neokorporatismus?buchstabe=I>], (23.09.2013).

CENTRUM FÜR ANGEWANDTE POLITIKFORSCHUNG (2008): Der Vertrag von Lissabon kommt! Übersicht zum Ratifizierungsprozess in den 27 EU-Mitgliedstaaten. [URL: <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index2.php#2>], (26.08.2013).

CENTRUM FÜR ANGEWANDTE POLITIKFORSCHUNG (2004): Demokratiedefizit und Legitimation der EU. [URL: [http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2004/demokratie\\_eu.php](http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2004/demokratie_eu.php)], (23.09.2013).

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: [URL: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/igc2007/doc\\_register.asp](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc2007/doc_register.asp)], (24.07.2013).
- DANIEL, Evelyn (2000): Information Policy. Chapel Hill. [URL: <http://www.ils.unc.edu/daniel/info-policy.html>], (16.11.2013).
- DER TAGESSPIEGEL (2013): Umfrage zur EU - Wachsende Skepsis. 15.11.2013. [URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/umfrage-zur-eu-wachsende-skepsis/9077534.html>], (13.01.2013).
- DG COMMUNICATION (2012): Annual activity report [URL: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comm\\_aar\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comm_aar_2012.pdf)], (8.12.2013).
- ERNST & YOUNG (2008): European Commission DG Communication. Evaluation of the EUROPA Website. [URL: [http://europa.eu/survey/feb08/results/europa\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://europa.eu/survey/feb08/results/europa_final_report_executive_summary_en.pdf)], (10.01.2013).
- EURACTIV (2011): Kommission gibt sich neuen Verhaltenskodex. [URL: <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/kommission-gibt-sich-neuen-verhaltenskodex-004709>], (10.01.2013).
- EURACTIV (2009): Wallström mulls exit strategy for EU communication. [URL: <http://www.euractiv.com/priorities/wallstroem-mulls-exit-strategy-e-news-222527>], (24.11.2013).
- EURACTIV (2005): Interview mit Margot Wallström 06.04.2005 [URL: <http://www.euractiv.com/en/general/interview-commissioner-wallstrom-eu-communication-strategy/article-137597>], (18.04.2009).
- EUROBAROMETER DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS (2013): Nr. 79.5. Ein Jahr vor den Europawahlen 2014. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb\\_79\\_5\\_synthese\\_institutionnelle\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb_79_5_synthese_institutionnelle_de.pdf)], (09.01.2013).
- EUROPA (2010): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union. [URL: [http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2010\\_de.pdf](http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2010_de.pdf)], (24.07.2013).
- EUROPA (1999): Sammlung der Rechtsprechung. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997TJ0309:DE:HTML>], (05.01.2013).

- EUROPE DIRECT (2012): Jahresbericht 2012. [URL: [http://europa.eu/europedirect/fact\\_and\\_figures/annual\\_reports/europe-direct-annual-report-2012-DE/index.html#1/z](http://europa.eu/europedirect/fact_and_figures/annual_reports/europe-direct-annual-report-2012-DE/index.html#1/z)], (14.12.2013).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2014): Audiovisual Services, what is Europe by Satellite? . [URL: <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm>], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013a): Public Opinion. [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)], (10.12.2013).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013b): GD Kommunikation. [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme_en.pdf)], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013c): Ein neues Leitmotiv für Europa. [URL: [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/index_de.htm)], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2012): Annual report 2011 on relations between the european commission and national parliaments. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0375:FIN:EN:PDF>], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Haushaltsvoranschlag der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2011. [URL: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2011/2011\\_Draft\\_budg\\_preparation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2011/2011_Draft_budg_preparation_de.pdf)], (05.12.2013).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Meine Vision - Politische Leitlinien für die nächste Kommission. [URL: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_de.pdf)], (25.11.2013).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008a): Jahresbericht 2007 über die Beziehung zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten. KOM (2008) 237 endgültig. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0237:FIN:DE:PDF>], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008b): Europa vermitteln in Ton und Bild, SEC(2008)506/2. [URL: <http://www.docstoc.com/docs/957839/Europa-vermitteln-in-Ton-und-Bild-SEK>], (07.12.2013).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008c): Communication to the Commission - Communicating Europe through audiovisual media. [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/communication-through-media2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/communication-through-media2008_en.pdf)], (09.12.2013).

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007): Das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa – die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen. (SEC/2007/1742). [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/internet-strategy\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/internet-strategy_de.pdf)], (07.12.2013).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004): Die Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie der Europäischen Union. 196 endgültig. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0032:de:NOT>], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Ein neuer Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union. KOM(2001)354 endgültig. Brüssel. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0354:FIN:DE:PDF>], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1994): Mitteilung der Kommission an die Haushaltsbehörde. Rechtsgrundlagen und Höchstbeträge. SEK (1994) 1106 endgültig. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0460:FIN:DE:PDF>], (07.12.2013).
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2014): Europawahl 2014. [URL: <http://www.elections2014.eu/de>], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2013a): Als Journalist in Straßburg und Brüssel arbeiten. [URL: [http://www.europarl.de/www.europarl.de/de/aktuell\\_presse/presse/preseservice/strassburg\\_bruessel.html#Salle%20de%20travail](http://www.europarl.de/www.europarl.de/de/aktuell_presse/presse/preseservice/strassburg_bruessel.html#Salle%20de%20travail)], (25.11.2013).
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2013b): EP-Informationsbüros. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/information\\_offices.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/information_offices.html)], (03.12.2013).
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2013c): Das Europäische Parlament startet Informationskampagne für die Europawahlen 2014 [URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20130906IPR18827/html/Das-Europäische-Parlament-startet-Informationskampagne-für-die-Europawahlen-2014>], (25.11.2013).
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2012): Europäisches Parlament. Bürger-Handbuch 7. Wahlperiode 2009-2014. [URL: [http://www.europarl.de/resource/static/files/publication/03\\_rz\\_burgerhandbuch\\_internet.pdf](http://www.europarl.de/resource/static/files/publication/03_rz_burgerhandbuch_internet.pdf)], (25.11.2013).

- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2009): Wahlbeteiligung an den Europawahlen 1979 – 2009. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/000cdcd9d4/Wahlbeteiligung-\(1979-bis-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/000cdcd9d4/Wahlbeteiligung-(1979-bis-2009).html)], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE UNION (2014): Gesamtberichte über die Tätigkeit der Europäischen Union. [URL: [http://europa.eu/generalreport/index\\_de.htm](http://europa.eu/generalreport/index_de.htm)], (30.01.2014).
- EUROPÄISCHE UNION (2013a): Eurobarometer 2013: Was denken die Europäer über die EU?. [URL: <http://www.europa-union.de/eud/news/eurobarometer-2013-was-denken-die-europaeer-ueber-die-eu/>], (25.07.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2013b): Rat der Europäischen Union. [URL: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_de.htm)], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE UNION (2013c): Europe Direct. [URL: [http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)], (10.01.2014).
- EUROPÄISCHE UNION (2013d): Ein neues Leitmotiv für Europa. [URL: [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/more\\_de.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/more_de.htm)], (6.12.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2013e): Speech by President Barroso: "A new narrative for Europe". [URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-357\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-357_en.htm)], (7.12.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2013f): Europäische Kommission. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/european\\_commission\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/european_commission_de.htm)], (18.11.2013)
- EUROPÄISCHE UNION (2013e): Zusammensetzung der Europäischen Kommission. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/commission\\_composition\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/commission_composition_de.htm)], (18.11.2013)
- EUROPÄISCHE UNION (2010a): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. EWG-Vertrag - ursprünglicher Text (nicht konsolidierte Fassung). [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_de.htm)], (25.07.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2010b): Der Vertrag von Lissabon. Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. [URL: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)], (25.08.2013).

- EUROPÄISCHE UNION (2010c): Einheitliche Europäische Akte. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_single\\_act\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_single_act_de.htm)], (25.07.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2009a): Europäisches Parlament. [URL: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_de.htm)], (25.11.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2009b): President Barroso unveils his new team. [URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1837\\_en%20.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1837_en%20.htm?locale=en)], (25.11.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2008a): Europa partnerschaftlich kommunizieren. Der Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114546\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114546_de.htm)], (28.11.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2008b): Bessere Kommunikation durch audiovisuelle Medien. [URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-640\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-640_de.htm)], (9.12.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2005a): Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/o10003\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/o10003_de.htm)], (25.11.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2005b): Informations- und Kommunikationsstrategie zum Thema Euro und Wirtschafts- und Währungsunion. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/introducing\\_euro\\_practical\\_aspects/125079\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/125079_de.htm)], (15.12.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2002): Entschließung des Europäischen Parlaments zum Ergebnis der Tagung des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2002 in Sevilla. [URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0365+0+DOC+XML+V0//DE>], (27.11.2013).
- EUROPÄISCHE UNION (2001): Inauguration of the web-site "FUTURUM". [URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-01-328\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-328_en.htm)], (7.12.2013).
- EUTRIO (2013): Europäisches Parlament: Die Stimme des Volkes. [URL: <http://www.eutrio.be/de/das-europaeische-parlament-die-stimme-des-volkes>], (1.10.2013).
- FAZ (2013): Schulz, Stefan: Journalisten sehen Pressefreiheit in Gefahr. 05.09.2013. [URL: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/anhoerung-im-eu-parlament-journalisten-sehen-pressefreiheit-in-gefahr-12561684.html>], (01.10.2013).

FLASH-EUROBAROMETER (2008): Nr. 245. Post-referendum survey in Ireland. Analytical Report. Fieldwork: 13-15 June 2008. Report: July 2008, [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf)], (09.01.2014).

FLASH EUROBAROMETER (2008): Nr. 241. Information society as seen by EU citizens. [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_241\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_241_sum_en.pdf)], (7.12.2013).

FLASH EUROBAROMETER (2006): Nr. 189A. EU Communication and the citizens General Public. [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_189a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_189a_en.pdf)], (10.01.2013)

GD PRESS (2005): Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen für audiovisuelle Produktionen. [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/apcav\\_2005\\_call\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/apcav_2005_call_de.pdf)], (13.12.2013).

GENERALDIREKTION KOMMUNIKATION (2013): Parlameter – November 2013. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/parlemeter/eb78.2\\_parlemetre\\_analytical\\_synthesis\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/parlemeter/eb78.2_parlemetre_analytical_synthesis_de.pdf)], (08.12.2013).

GENERALDIREKTION KOMMUNIKATION (2011): Bericht. Europa den Bürgerinnen und Bürgern und den Medien nahe bringen. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/rep\\_communicating\\_europe\\_to\\_citizens\\_/rep\\_communicating\\_europe\\_to\\_citizens\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/rep_communicating_europe_to_citizens_/rep_communicating_europe_to_citizens_de.pdf)], (09.01.2013).

GRUPPE INFORMATION (2012) Informativischer Vermerk INF 209. [URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0397&language=DE>], (28.11.2013).

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007a): Arbeitsdokument der Kommission, Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0569:FIN:DE:PDF>], (5.12.2013).

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007b): Partnerschaft für die Kommunikation über Europa. [URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/110117\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110117_de.htm)], (27.11.2013).

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007c): Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion. [URL: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2005&nu\\_doc=494](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=494)], (25.11.2013).

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006): Weissbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik. [URL: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_de.pdf)], (16.11.2013).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005a): Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa. [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication\\_com\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_de.pdf)], (25.11.2013).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005b): Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1261/2005 der Kommission vom 20. Juli 2005. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:201:0003:0022:DE:PDF>], (28.11.2013).
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2008): Der Ratifikationsprozess des Vertrags von Lissabon. [URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_13784-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_13784-544-1-30.pdf)], (24.08.2013).
- NETZWERK EUROPÄISCHE BEWEGUNG (2010): Aktion Europa – Evaluation [URL: [http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files\\_ebd/pdfs/EBD\\_PRO\\_Aktion\\_Europa\\_Evaluierung\\_EBD\\_Vorstand\\_100326\\_01.pdf](http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files_ebd/pdfs/EBD_PRO_Aktion_Europa_Evaluierung_EBD_Vorstand_100326_01.pdf)], (15.12.2013).
- PARLAMENT. REPUBLIK ÖSTERREICH (2003): EU-Glossar. Intergouvernementalismus. [URL: <http://www.parlament.gv.at/PERK/GL/EU/I.shtml>], (25.07.2013).
- PRESSEEUROP (2013): Wir über uns. [URL: <http://www.presseurop.eu/de>], (15.12.2013).
- PRUTSCH, Markus J. (2013): Kommunikationspolitik. 04/2013. [URL: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.13.8.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.13.8.html)], (17.11.2013).
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2013): Who is who – Generaldirektion. [URL: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=5056&lang=de>], (03.12.2013).
- SPEZIAL EUROBAROMETER (2009): Nr. 299. Die Europawahlen 2009. [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_299\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_299_de.pdf)], (10.01.2014).
- SPIEGEL ONLINE (2008): Referendum von Lissabon: Irland trotz EU Zugeständnisse ab. [URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,595946,00.html>], (26.08.2013).
- STANDARD-EUROBAROMETER (2013): Nr. 79. Frühjahr 2013. Die öffentliche Meinung

- in der Europäischen Union. [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_de.pdf)], (02.01.2014).
- STANDARD EUROBAROMETER (2012): Nr. 78. Mediennutzung in der Europäischen Union. Herbst 2012. [URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_media\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_media_de.pdf)], (9.12.2013).
- TEEVS, Christian (2013): Umstrittene Verfassungsänderungen: Zoff mit Ungarn überschattet EU-Gipfel. In: Spiegel Online [URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/zoff-mit-ungarn-ueberschattet-eu-gipfel-a-889011.html>], (26.07.2013).
- VERORDNUNG (EG) Nr. 1049 (2001): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:DE:HTML>], (28.11.2013)
- WOLLSCHIED, Marcel (2013): Pressefreiheit: Europas Sorgenkinder. In: Treffpunkt Europa. [URL: <http://www.treffpunkteuropa.de/Pressefreiheit-Europas-Sorgenkinder,05777>], (16.11.2013).
- WEBER, A.; HAUSCHILD, J., SCHMIDT, J.; KLUG, T. (2011): Qualitative Sozialforschung. Grounded Theory. [URL <http://www.tu-chemnitz.de/hsw/soziologie/institut/file-show-R3JvdW5kZWRFvGhIb3J5LnBkZg==ABUHDysaAgsHAwwZWx4FERMFAQgTAEtUVIZCVFFFSQjZXVF1AV1c4FAcLEwkMFgYCDwMEBwpPFgMV.pdf>], (05.01.2013).
- WIRTSCHAFTSLEXIKON GABLER (2013): Corporate Identity. [URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/corporate-identity.html>], (15.12.2013).
- WIRTSCHAFTSLEXIKON GABLER (2013): Internationale Organisationen. [URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/internationale-organisationen.html>], (25.08.2013).
- WIRTSCHAFTSLEXIKON GABLER (2013): Präambel. [URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/praeambel.html>], (25.08.2013).
- WIRTSCHAFTSLEXIKON 24: Spill-over-Effekt. [URL: <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/spill-over-effekt/spill-over-effekt.htm>], (25.08.2013).

ZUKUNFT EUROPA (2013): Geschichte der EU. [URL:  
<http://www.zukunfteuropa.at/site/4664/default.aspx>], (25.07.2013).

ZUKUNFT EUROPA (2012): Was ist die Europäische Bürgerinitiative? [URL:  
<http://www.zukunfteuropa.at/site/7885/default.aspx>], (25.07.2013).

# ANHANG

# CURRICULUM VITAE

Elena  
Mertel

## Persönliche Information

geboren am 31.08.1986 in Frankfurt am Main, Deutschland

Staatsangehörigkeit: Deutsch

Kontakt: elenamertel@gmail.com

## Schul-und Berufsbildung

- Seit 2012                      Magisterstudium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft
- 09/2012 – 01/2013        Political Science in Lyon, Frankreich
- 03/2010 – 10/2013        Bachelorstudium der Politikwissenschaft in Wien
- 10/2008 – 07/2012        Bakkalaureatsstudium                      der                      Publizistik-                      und  
Kommunikationswissenschaft  
in Wien, Schwerpunkt: Fernsehjournalismus, Public Relations und  
Kommunikationsforschung
- 09/1997 – 07/2007        Abitur 2007, Gymnasium Wöhlerschule in Frankfurt am Main (DE)

## Praktika und Berufserfahrungen

- 05/2012 – 06/2012        ZDF- Südosteuropastudio in Wien, Hospitation
- 08/2010 – 04/2012        Sony Music Entertainment Austria in Wien, Werksstudentin
- 09/2011 – 10/2011        Hessischer Rundfunks in Frankfurt (DE), Praktikum
- 07/2009 – 09/2010        Impacts GmbH in Wien, Studentische Aushilfe und Praktikum
- 04/2009 – 05/2009        PULS 4 in Wien, Praktikum
- 07/2008 – 11/2008        Peter Schmidt Group in Frankfurt (DE), Praktikum
- 09/2007 – 02/2008        Auslandsaufenthalt in Tokyo (Japan), Au-Pair und Japanisch  
Sprachkurs
- 01/2005 – 09/2008        Hessischer Rundfunks, YOU FM in Frankfurt (DE),  
Redaktionsassistentin
- 09/2003 – 10/2003        Publicis in Frankfurt (DE), Praktikum
- 01/2003 – 09/2008        KITA im Hessischen Rundfunk in Frankfurt (DE), Sozialassistentin

## Kenntnisse

Deutsch, Englisch, Französisch, Microsoft Office, Outlook, Adobe Photoshop, Mac OS, IMovie, FinalCut Pro, Atlas.ti, Stata, Digital Audio Broadcast System

## **Abstract (Deutsch)**

Die Europäische Union hat sich seit ihrer Gründung strukturell und institutionell enorm entwickelt und blickt heute auf eine lange Integrationsgeschichte zurück. Dennoch kämpft sie nach wie vor mit ihrem Wahrnehmungs- und Vermittlungsproblem: Den Bürgern fehlt es an Vertrauen und Zugehörigkeitsgefühl zur EU und die Europaskepsis nimmt immer weiter zu. Gleichzeitig hat EU kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, da immer mehr Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden, die zum Teil direkte Auswirkungen auf den Alltag der Bürger haben. Die fehlende Bindung zwischen europäischer Politik und europäischen Bürgern ist damit zum Kernproblem der Union geworden, das sich durch die Frustration der anhaltenden Finanzkrise noch verstärkt.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Europäische Kommission seit der Jahrhundertwende eine neue Kommunikationsstrategie, die die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit fördern soll. Erklärtes Ziel ist es, durch mehr Transparenz und adäquate Informationsvermittlung einen Dialog mit den Bürgern herzustellen. Die vorliegende Politikfeldanalyse untersucht, mit welchen konkreten Strategien die Kommission auf die zunehmende Europaskepsis der Bürger reagiert. Die informations- und kommunikationspolitischen Maßnahmen werden analysiert und auf deren Umsetzung und Effektivität in der politischen Realität geprüft. Den negativen Eurobarometer-Umfragen und der geringen Beteiligung zu den Europawahlen ist zu entnehmen, dass die europäische Informations- und Kommunikationspolitik an ihre Grenzen stößt. Wie die Auseinandersetzung zeigt, hinkt die Kommission ihren eigens veranschlagten Zielen hinterher, sodass es bis dato nicht gelungen ist den Bürgern die EU näher zu bringen oder ein europäisches Kommunikationsforum herzustellen.

## **Abstract (English)**

Since its establishment the European Union has structurally and institutionally developed enormously and it now looks back on a long history of integration. However, the EU still struggles with its problem of perception and mediation: Citizens lack in confidence and sense of belonging to the EU and Euro-skepticism is rapidly increasing. At the same time, the EU has continuously gained in importance due to the fact that the number of decisions taken at the European level is rising constantly, and a large number of these has direct influence on European's daily lives. The lack of engagement between European politics and European citizens has thus become the core problem of the European Union, which is even reinforced by the frustrations of the ongoing financial crisis.

Against this background, since the turn of the century the European Commission is thus pursuing a new communication strategy to promote the development of a European public sphere. The stated goal is to produce a dialogue with citizens through greater transparency and adequate information brokerage. The present policy analysis examines with what specific strategies the Commission is responding to the rising euro-skepticism in public opinion. The information- and communication policies will be analyzed and tested for their implementation and effectiveness in political reality. The negative Eurobarometer surveys and the failing turnout at European elections indicate that the European information and communication policy has reached its limits. As the discussion shows, the Commission has not achieved its defined aims, accordingly it has not yet succeeded in bringing the EU closer to its citizens or in creating a European forum for communication.