



# TranState Working Papers

DER MYTHOS VOM DIALOG  
MIT DEN BÜRGERN:  
DER BEITRAG DER  
EUROPÄISCHEN KOMMISSION  
ZUR SCHAFFUNG EINER  
EUROPÄISCHEN ÖFFENTLICHKEIT

Michael Brüggemann

No. 84

Universität Bremen • University of Bremen  
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen  
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

---

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State  
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597



*Michael Brüggemann*

***Der Mythos vom Dialog mit den Bürgern:  
Der Beitrag der Europäischen Kommission  
zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit***

TranState Working Papers

No. 84

*Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“*

Bremen, 2009

[ISSN 1861-1176]

Michael Brüggemann

Der Mythos vom Dialog mit den Bürgern: Der Beitrag der Europäischen

Kommission zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit

(TranState Working Papers, 84)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2009

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

**Der Mythos vom Dialog mit den Bürgern:  
Der Beitrag der Europäischen Kommission  
zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit**

**ZUSAMMENFASSUNG**

Die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit wird häufig als Lösung für die Vermittlungsprobleme der EU propagiert. Die Förderung eines solchen Forums der Verständigung zwischen Bürgern und Politik ist daher erklärtes Ziel der EU-Kommission. Sie begreift Kommunikation als den Gegenstand einer neu zu entwickelnden ‚Policy‘. Proklamiertes Leitbild dieser Politik ist ein ‚Dialog mit den Bürgern‘. Dem stehen kritische Ansätze gegenüber, die in Informationsaktivitäten öffentlicher Organe vornehmlich Propaganda sehen. Hier setzt dieser Artikel an, stellt ein Modell zur wissenschaftlichen Analyse von Informationspolitik vor und wendet dies auf die Informationspolitik der Europäischen Kommission an. Informationspolitik wird dabei als die Gesamtheit politischer Entscheidungen verstanden, die die Informationsaktivitäten öffentlicher Institutionen regeln. Informationspolitik strukturiert die Regeln zum Zugang zu Informationen und setzt den Rahmen für die PR (Public Relation). Informationspolitik kann Anstoß zu öffentlichen Debatten geben und somit die Genese von Öffentlichkeit fördern. Empirisch gelingt dies der Informationspolitik der Kommission allerdings nicht, wie die Untersuchung zeigt, die auf einer Analyse von Policy-Dokumenten, Produkten der Öffentlichkeitsarbeit, halbstandardisierten Experteninterviews und zwei standardisierten Befragungen beruht. Im Vergleich zu den Traditionen europäischer Geheimpolitik lässt sich ein Wandel hin zu mehr Transparenz feststellen. Aber der gleichzeitig angestrebte ‚Dialog mit den Bürgern‘ scheitert. So lassen sich am Fall EU Grenzen und Potenzial von Informationspolitik abstecken, die auch über die Fallstudie hinaus Geltung beanspruchen können. Das weit verbreitete Versprechen vom ‚Dialog mit den Bürgern‘ entlarvt sich als illusorisch. Trotzdem kann Informationspolitik zur Genese einer demokratischen Öffentlichkeit beitragen.

## **INHALT**

EINLEITUNG.....	1
DAS KONZEPT ‚INFORMATIONSPOLITIK‘: ZWISCHEN POLITIK UND ÖFFENTLICHKEIT .....	2
Das Begriffspaar: Informationspolitik und Öffentlichkeit .....	2
Das Ethos einer europäischen Informationspolitik .....	4
DIE ANALYSE EUROPÄISCHER INFORMATIONSPOLITIK .....	6
Forschungsansatz .....	6
Der Blick zurück: Die Tradition bürokratischer Arkanpolitik .....	7
TRANSPARENZ ALS LEITBILD DER INFORMATIONSPOLITIK? .....	8
Die Transparenzregeln und ihre Umsetzung .....	8
PR als Beitrag zur Transparenz.....	11
DIALOG ALS LEITBILD DER INFORMATIONSPOLITIK?.....	12
DIAGNOSE: INFORMATIONSPOLITIK MIT ANGEZOGENER HANDBREMSE .....	18
Bremsfaktoren und Perspektiven der EU-Informationspolitik.....	19
Potenzial und Grenzen von Informationspolitik .....	20
LITERATUR .....	21
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	24

## **Der Mythos vom Dialog mit den Bürgern: Der Beitrag der Europäischen Kommission zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit**

### **EINLEITUNG<sup>1</sup>**

Die Europäische Union (EU) hat ein Problem mit ihren Bürgern. 50 Jahre lang haben die politischen Eliten den Integrationsprozess weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorangetrieben. Als man die Menschen Anfang Juni 2005 fragte, ob sie die geplante Verfassung für die EU wollten, sagten 55 Prozent der französischen Wähler „Non“ und 62 Prozent der abstimmenden Niederländer „Nee“. Im Juni 2008 lehnten die Iren mit 53 Prozent die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon ab. 2009 wird das Europäische Parlament (EP) wiederum nur mit einer sehr schwachen Wahlbeteiligung rechnen können. Nur 48 Prozent der EU-Bürger war im Herbst 2007 bekannt, dass sie das EP überhaupt wählen können (European Commission 2008a: 10).

Aus Sicht der EU-Eliten ist damit klar: Die EU hat ein Vermittlungsproblem. Der Schlüssel zur Lösung dieses Problems, so steht es in zahlreichen Policy-Papieren aus Brüssel, liegt in der Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit. Damit verbunden ist die Vision eines grenzüberschreitenden Kommunikationsraums, in dem sich die Europäer in öffentlichen Debatten über die gemeinsamen Belange verständigen können. Ein zentraler Topos der Rhetorik der EU-Institutionen dabei ist der „Dialog mit den Bürgern“, den sie führen wollen, um die Kluft zwischen den politischen Institutionen und den Menschen zu verringern. Zu diesem Zweck hat die EU-Kommission schon seit Mitte der 90er Jahre begonnen ihre Kommunikationsaktivitäten zu intensivieren. Seit 2004 gibt es mit Margot Wallström auch eine Kommissarin, die für den Bereich Kommunikation zuständig ist. Sie hat eine umfassende Reform der Kommunikationsaktivitäten angestoßen (European Commission 2005h, European Commission 2006a). Kommunikation ist nicht mehr nur Begleitmusik zu den politischen Initiativen der Kommission: „This Commission has made communication one of the strategic objectives for its term of office, recognising it fully as a policy in its own right“ (European Commission 2005h). Die neue Policy soll die Transparenz von EU-Politik erhöhen, einen Dialog mit den Bürgern fördern und damit einer europäischen Öffentlichkeit dienen (European Commission 2006a: 4/5).

Trägt die neue Informationspolitik der Kommission tatsächlich zur Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit bei? Dies ist die forschungsleitende Frage dieses Artikels,

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise bei der Entwicklung dieses Papiers danke ich Andreas Hepp, Jennifer Gronau und den anonymen Reviewern der Arbeitspapierreihe des SFB 597.

der in drei Schritten vorgeht. Im ersten konzeptionellen Teil wird ein *Konzept von Informationsaktivitäten als Policy* vorgestellt. Dafür wird im Folgenden der Begriff Informationspolitik verwendet. Danach wird die Frage diskutiert, in welchem Verhältnis Informationspolitik zum Begriff Öffentlichkeit steht. Im zweiten Schritt werden die Ergebnisse einer empirischen *Studie der Informationspolitik der EU-Kommission seit der Jahrtausendwende* vorgestellt. In einem dritten Schritt werden Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine bessere Konzeptionalisierung des Verhältnisses von Öffentlichkeit und der Öffentlichkeitsarbeit und den *Möglichkeiten und Grenzen von Informationspolitik* diskutiert.

## **DAS KONZEPT ‚INFORMATIONSPOLITIK‘: ZWISCHEN POLITIK UND ÖFFENTLICHKEIT**

Im Folgenden wird ein Konzept von Informationspolitik als Mittler zwischen Politik und Öffentlichkeit entwickelt.<sup>2</sup> Dazu werden zunächst die Begriffe Informationspolitik und Öffentlichkeit definiert. Dann werden beide Konzepte von der nationalen auf die transnationale europäische Ebene übertragen. Es wird der Zusammenhang zwischen europäischer Informationspolitik und europäischer Öffentlichkeit erläutert. Abschließend wird daraus das Ethos einer europäischen Informationspolitik abgeleitet, die sich am Ziel der Förderung einer demokratischen transnationalen Öffentlichkeit orientiert. Damit ist der Rahmen gesteckt für die dann folgende empirische Analyse europäischer Informationspolitik.

### **Das Begriffspaar: Informationspolitik und Öffentlichkeit**

In der Alltagssprache wird der Begriff Informationspolitik als Synonym zu Öffentlichkeitsarbeit oder Public Relations verwendet. Dann geht es beispielsweise um „die Informationspolitik“ eines Energieunternehmens nach einem Störfall in einem Atomkraftwerk. In diesem Artikel geht es bei Informationspolitik nun aber tatsächlich um die Analyse von *Informationsaktivitäten als Policy* hoheitlicher Organe.<sup>3</sup> PR-Aktivitäten sind dann Ausdruck politischer Entscheidungen über die Art und Weise, wie ein staatli-

---

<sup>2</sup> In diesem Aufsatz wird ein Modell von Informationspolitik vorgestellt, das ausführlich und in Auseinandersetzung mit den wissenschaftlichen Debatten um die Begriffe Öffentlichkeit und PR in der Dissertation des Autors entwickelt wird (Brüggemann 2008). Der vorliegende Artikel fasst diese Überlegungen zusammen und konzentriert sich dann auf die Darstellung und Diskussion der empirischen Befunde zur Informationspolitik der EU-Kommission.

<sup>3</sup> Hier liegt also das amerikanische Verständnis von Policy zugrunde (Jenkins 1978: 5, Dye 1972: 2), das sich von dem deutschen Begriff des Politikfelds unterscheidet.



ches Organ mit den Bürgern kommunizieren soll. Informationspolitik betrifft aber mehr als nur die PR einer staatlichen Organisation. Es geht nicht nur um die Mittel der aktiven Kommunikation, sondern auch um die Regeln des Zugangs zu Information. Informationspolitik bezeichnet die *Gesamtheit politischer Entscheidungen*, die die *Ziele, Regeln und Aktivitäten eines hoheitlichen Organs in der Kommunikation mit den Bürgern* bestimmen. Ergebnis dieser Entscheidungen sind Strategien der Öffentlichkeitsarbeit und Regeln zum Zugang zu Informationen und Dokumenten (*Transparenzregime*).

Um nun das Verhältnis von Informationspolitik zum Konzept Öffentlichkeit zu bestimmen ist zu klären, was hier mit Öffentlichkeit gemeint ist. *Öffentlich* ist zunächst einmal das, was nicht geheim und nicht privat ist (Peters 1994: 43, Kleinsteuber 2004c: 601). Öffentlich sind also Angelegenheiten, die allgemein zugänglich sind und das politische Gemeinwesen angehen. In diesem Artikel wird *Öffentlichkeit* als auf Dauer angelegte soziale Struktur verstanden. Mit Öffentlichkeit wird die ‚Public Sphere‘ bezeichnet, ein allgemein zugänglicher *Kommunikationsraum*. Öffentlichkeit als Raum lässt sich im Anschluss an Jürgen Habermas (1990 [1962], 1998 [1992]) wie folgt modellieren: Öffentlichkeit ist strukturiert als ein *allgemein zugängliches Netzwerk von Arenen politischer Kommunikation* (vgl. Hilgartner/Bosk 1988, Gerhards/Neidhardt 1991). Die verschiedenen Foren öffentlicher Kommunikation sind durch Kommunikationsflüsse miteinander vernetzt. Aus diesem Grund kann man Öffentlichkeit empirisch auch als „Verdichtung“ öffentlicher Kommunikationsflüsse begreifen (Hepp/Wessler 2008). Der Öffentlichkeitsbegriff unterscheidet sich nun von dem deskriptiven Konzept politischer Kommunikation durch seine normativen Implikationen. Wenn von Öffentlichkeit die Rede ist, dann geht es hier auch um die demokratietheoretisch erwünschte Funktion öffentlicher Debatten für die Gesellschaft. Zwei Funktionen sind zu unterscheiden: Öffentliche Debatten haben eine informative Funktion und stellen die Transparenz des politischen Prozesses her. Zweitens haben sie eine diskursive Funktion. Sie sind Quelle einer kritischen Debatte von Politik (Peters 2005: 104).

Dieses Konzept von Öffentlichkeit lässt sich durchaus auf die transnationale Ebene übertragen: Eine *transnationale* Öffentlichkeit lässt sich als Kommunikationsraum fassen, der aus kommunikativ vernetzten nationalen Öffentlichkeiten besteht. Die Kommunikationsflüsse überschreiten dann nationale Grenzen und ermöglichen transnationale Debatten. Eine *europäische* Öffentlichkeit ist folglich ein Netzwerk der nationalen Kommunikationsräume in Europa. Die Besonderheit einer europäischen Öffentlichkeit im Gegensatz zu anderen regionalen Großräumen ist das Vorhandensein und die Möglichkeit des Bezugs zu den gemeinsamen politischen Institutionen der EU, die auch als Akteur öffentlich in Erscheinung treten können. Eine offensichtliche Schwäche europäischer Öffentlichkeit besteht im Fehlen starker transnationaler Medien als Instanzen der Integration von Öffentlichkeit (Schlesinger 1999). Europäische Öffentlichkeit beruht

daher empirisch auf den Publizitätsleistungen nationaler Medien, die die Menschen in Europa in ihrer eigenen Sprache und auf kulturell geprägte Weise informieren können.

Europäische Öffentlichkeit entwickelt sich daher in Gestalt der Europäisierung nationaler Medien. Im Wesentlichen lassen sich drei Dimensionen der Europäisierung von Öffentlichkeit unterscheiden (vgl. Brüggemann 2008): (1) Treten die EU-Politik und ihre Institutionen zunehmend in den Mittelpunkt öffentlicher Debatten (sogenannte „vertikale Europäisierung“ (Koopmans/Erbe 2004) oder „*monitoring governance*“ (Wessler et al. 2008)). (2) Intensiviert sich die horizontale Vernetzung zwischen nationalen Öffentlichkeiten: Es werden die Belange anderer EU-Mitgliedstaaten diskutiert. Zunehmend kommen Sprecher aus diesen Ländern zu Wort („horizontale Europäisierung“ (Koopmans/Erbe 2004) oder „*discursive integration*“ (Wessler et al. 2008)). (3) Entwickelt sich dabei die *Perspektive einer gemeinsamen europäischen Debatte* („Teilnehmerperspektive“, Eder/Kantner 2000: 313): Die Menschen sehen sich als Teilnehmer einer gemeinsamen Debatte über Belange, die die Europäer gemeinsam angehen.

Empirisch hat die Forschung zur europäischen Öffentlichkeit überwiegend ambivalente Befunde hervorgebracht (vgl. Latzer/Saurwein 2006, Wessler et al. 2008). Einerseits gibt es (zumindest in der nationalen Qualitätspresse) eine Europäisierung nationaler Debatten im Sinne eines intensivierten Blicks auf die EU-Institutionen und nach Brüssel. Andererseits steigt der horizontale Austausch mit dem europäischen Ausland nicht an und die Perspektive einer gemeinsamen Debatte ist nur schwach ausgeprägt. Die europäische Öffentlichkeit bleibt somit *national segmentiert* (Brüggemann et al. 2006, Wessler et al. 2008). Die europäische Öffentlichkeit ist demnach bisher noch ein eher fragiles Gebilde, aber mehr als bloßes Wunschdenken europäischer Politik. Europäische Öffentlichkeit zeigt sich in empirisch messbaren Entwicklungen und nicht nur als politische Utopie. Nun stellt sich aber die Frage, wie der Zusammenhang zwischen europäischer Informationspolitik und europäischer Öffentlichkeit aussehen könnte.

## **Das Ethos einer europäischen Informationspolitik**

Folgt man den Intuitionen der Habermasschen Öffentlichkeitstheorie, dann werden öffentliche Debatten von der Gesellschaft getragen und zeichnen sich gerade durch ihre Autonomie und Staatsferne aus. Erst ihre Unabhängigkeit erlaubt es, Kritik- und Kontrollfunktionen gegenüber den Regierenden wahrzunehmen. PR-Aktivitäten von Staat und Wirtschaft verwandeln demnach die Sphäre öffentlicher Debatten in eine Arena der bloßen Selbstdarstellung und Akklamation (Habermas 1990 [1962]: 291). Eine erstarkte Informationspolitik der EU würde dann nur zur Refeudalisierung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen. Das ist natürlich genau das Gegenteil von dem, was die weiter oben zitierte EU-Kommission verspricht. Sie will gerade einen demokratischen Dialog mit den Bürgern starten.

Die Frage ist also zunächst einmal, ob überhaupt denkbar ist, dass Informationspolitik etwas anderes ist als eine strategische Manipulation der Bürger. Um dies zu klären, geht der Blick zunächst auf die Transparenzregeln: Sie können den Bürgern ein gut abgesichertes Recht auf Zugang gewähren. Sie können aber auch weite Bereiche staatlichen Handelns mittels Geheimhaltungsregeln abschirmen. Das Transparenzregime lässt sich also zwischen den Polen *Transparenz* und *Arkanpolitik* verorten. Transparenzregeln sind dann förderlich für öffentliche Debatten, wenn sie allen Teilnehmern größtmöglichen und einfachen Zugang zu Informationen gewähren.

Dann geht der Blick auf die PR-Aktivitäten. Wie PR-Aktivitäten im Hinblick auf öffentliche Debatten zu bewerten sind, hängt im Wesentlichen davon ab, ob sie die Möglichkeiten der Bürger verbessern, zu einem „enlightened understanding“ (Dahl 1989: 111) von Politik zu kommen und dann sinnvoll in der Demokratie zu partizipieren. Auch die PR ist also in ihrem Beitrag zu einer funktionierenden Öffentlichkeit nicht a priori festgelegt.

Die Extremformen von PR folgen den Leitbildern *Propaganda* und *Dialog*. Propaganda als Leitbild von Informationspolitik resultiert in einer Form persuasiver Kommunikation, die dem Überzeugungszweck die Wahl der Mittel komplett unterordnet und Kommunikationsnormen, wie die der Wahrhaftigkeit, ignoriert. *Dialog* als Leitbild von Informationspolitik generiert einen kommunikativen Austausch durch Rede und Gegenrede. Politisch wird der Austausch dadurch, dass es eine Anbindung an politische Entscheidungen gibt. Die Regierenden werden also responsiv auf die Anregungen der Bürger reagieren.

Im Rahmen einer kohärenten Informationspolitik werden sich die Regeln zur Transparenz und PR-Aktivitäten komplementär ergänzen. Eine an den Leitbildern Transparenz und Dialog orientierte Politik ist ein konstruktiver Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit, denn sie stärkt die Fähigkeit der Bürger sich rational eine Meinung zu bilden und sinnvoll an Debatten teilzunehmen. Arkanpolitik und Propaganda sind dagegen eindeutig dysfunktional (für eine ausführliche Diskussion dieses Modells vgl. Brüggemann 2008).

Wenn eine solche Informationspolitik tatsächlich Einfluss auf eine europäische Öffentlichkeit nehmen will, dann müsste sie außerdem bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um *effektiv* in einem derart ausgeweiteten Kommunikationsraum agieren zu können. Die PR öffentlicher Institutionen richtet sich potenziell an die gesamte Bevölkerung. Die PR der EU muss daher Millionen Bürger erreichen, was Folgen für die Wahl der Mittel von PR hat. Die Analyse europäischer Informationspolitik muss also neben den genannten normativen Kriterien auch solche einbeziehen, die prüfen, ob Informationspolitik auch dem Kommunikationsraum Europa gerecht wird. Wirksam – in normativ gewünschter oder auch nicht gewünschter Weise – wird Informationspolitik nämlich

nur dann, wenn sie ihre Adressaten zunächst einmal überhaupt erreicht. Wenn Kritiker wie Jürgen Habermas annehmen, dass die PR-Aktivitäten der Obrigkeit per se zu einer Refeudalisierung von Öffentlichkeit führen, dann setzen sie stillschweigend voraus, dass die PR überhaupt die Bürger erreicht und dass sie Wirkungen hat. Diese Annahme ist besonders im Hinblick auf die PR der EU-Kommission kritisch zu hinterfragen.

Die bisherigen theoretischen Überlegungen haben also ein ambivalentes Potenzial von Informationspolitik im Hinblick auf die Förderung demokratischer öffentlicher Debatten zutage gefördert. PR und Transparenzregeln müssen bestimmten normativen Leitbildern folgen und darüber hinaus auch den besonderen Erfordernissen des Kommunikationsraums Europa genügen, um zur effektiven Förderung einer europäischen Öffentlichkeit zu taugen.

## **DIE ANALYSE EUROPÄISCHER INFORMATIONSPOLITIK**

Die forschungsleitende Frage nach dem Potenzial von Informationspolitik, europäische Öffentlichkeit zu stützen, lässt sich empirisch übersetzen in eine Untersuchung der PR und der Transparenzregeln der EU. Dabei ist zu untersuchen, ob die Informationspolitik der EU normativ akzeptablen Leitbildern einer demokratischen Informationspolitik folgte und ob die Policy im Hinblick auf den Kommunikationsraum europäische Öffentlichkeit wirksam werden konnte. Wenn beides der Fall wäre, dann hätte sie einen wirkungsvollen Beitrag zur Konsolidierung einer europäischen Öffentlichkeit geleistet.

### **Forschungsansatz**

Die Studie hatte das Format einer qualitativen Analyse der Informationspolitik der EU mit dem Ziel einer systematischen Deskription und der Generierung fallbezogener Erklärungen im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Informationspolitik und Öffentlichkeit. Der für die Analyse ausgewählte Fall ist die Informationspolitik der EU-Kommission seit der Jahrtausendwende. Die Transparenzregeln sind daraufhin zu analysieren, wie robust das Recht der Bürger auf Informationen ist und wie es umgesetzt wird. Bei der PR wird angesichts einer Vielfalt an eingesetzten PR-Instrumenten und Aktivitäten die Konzentration auf eine Fallstudie notwendig. Die Analyse der PR wird sich auf die im Untersuchungszeitraum 2000-2007 größte Informationskampagne der Kommission (zum Thema EU-Erweiterung) konzentrieren, aber die allgemeinen Entwicklungen der Informationspolitik der Kommission berücksichtigen.

Die Untersuchung der Informationsaktivitäten zur Erweiterung erforderte eine Mehrebenenanalyse: Es galt, die zentralen Aktivitäten in Brüssel und die Aktivitäten der Kommission auf nationaler Ebene, sowie die Beziehung zwischen beiden zu erschließen. Zur intensiven Untersuchung bot sich zunächst die Konzentration auf einzelne

Länder an. Zwei wichtige Mitgliedstaaten, die gemeinhin als Motor der europäischen Integration gelten, standen im Zentrum der Untersuchung. Mit Frankreich und Deutschland sind dies Länder, in denen man zum Thema Erweiterung intensive Kommunikationsaktivitäten erwarten konnte. Auf Basis der Länderbefunde wurde ein Fragebogen für eine Umfrage unter allen Vertretungen der Kommission entwickelt. Der iterative Forschungsprozess beruhte also auf zwei Phasen: Die Ergebnisse der ersten Forschungsphase mit nationalen Fallstudien wurden erweitert durch eine stärker standardisierte Vorgehensweise in einer zweiten Phase.

Die Datenerhebung stützte sich auf drei Säulen, die sich ergänzen und nur zusammen eine tragfähige Grundlage zur Beantwortung der Forschungsfragen bilden. Es handelt sich dabei um Experteninterviews, Dokumentanalyse und standardisierte schriftliche Befragungen. Die zentrale Datenquelle waren 59 Experteninterviews mit Beamten der Kommission, des Europäischen Parlaments, des Rates und der nationalen Regierungen sowie den beteiligten PR-Agenturen in Brüssel, Paris und Berlin, die sukzessive zwischen 2003 und 2006 geführt wurden. Einen EU-weiten Überblick über den Fall Deutschland und Frankreich hinaus haben zwei standardisierte Umfragen unter allen nationalen Vertretungen der EU-Kommission und unter den Empfängern von Subventionen für Informationsprojekte der EU geliefert. Insgesamt wurden außerdem knapp 300 „Dokumente“ analysiert. Dazu gehörten neben den Policy-Dokumenten (Berichte und Strategiepapiere der Kommission) auch ausgewählte Produkte der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit (Broschüren, Websites der Kommission in Brüssel, Berlin und Paris) und Produkte der Medienarbeit (in Deutschland und Frankreich veröffentlichte Interviews mit Günter Verheugen). Die verschiedenen Datenquellen wurden zunächst separat qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet und dann im Zusammenhang interpretiert. Bevor die wichtigsten Befunde der eigenen Erhebung dargestellt werden, wird der nächste Abschnitt aufbauend auf dem bisherigen Forschungsstand einen kurzen Blick auf die Geschichte europäischer Informationspolitik werfen.

### **Der Blick zurück: Die Tradition bürokratischer Arkanpolitik**

Die Traditionen der Informationspolitik der EU-Kommission liegen eindeutig in einer *bürokratischen Arkanpolitik*: Kommunikation und Information wurden vernachlässigt, allerdings überwiegend als Folgen einer bürokratischen Kommunikationskultur und nicht als Folge einer politisch motivierten Verschwörung, die EU-Politik bewusst geheim halten will. Paradigmatisch für die weitere Entwicklung war die Begegnung zwischen Jean Monnet, dem Architekten der europäischen Integration, und Emanuele Gazzo, dem Gründer der auf die EU spezialisierten Nachrichtenagentur *Agence Europe*. Statt sich über das erwachte Interesse am europäischen Integrationsprozess zu freuen, soll Monnet den Agenturgründer aufgefordert haben, unverzüglich seine Arbeit einzu-

stellen (Gramberger 1997: 100). Als 1999 die gesamte Kommission nach Korruptionsvorwürfen zurücktreten musste, befand eine Studie, dass gerade der Versuch, Druck auf die Journalisten auszuüben und die Angelegenheit zu vertuschen, die Spirale der Skandalisierung angetrieben habe (Meyer 2002). Eine an Geheimhaltung orientierte Informationspolitik war endgültig an ihre Grenzen gestoßen. Daher würde eine Informationspolitik, die gleichermaßen den Leitbildern einer demokratisch akzeptablen Kommunikation und den Kriterien einer effektiveren Kommunikation genügt, eine fundamentale Abkehr von den Strukturen und der Organisationskultur bedeuten, die die Kommission seit den 1950er Jahren geprägt haben.

Im Folgenden wird zunächst diskutiert, ob die neue Informationspolitik der Kommission dem Leitbild der Transparenz folgte. Anschließend wird geprüft, inwiefern die Kommission einen Dialog mit den Bürgern angestrebt und realisiert hat.

## **TRANSPARENZ ALS LEITBILD DER INFORMATIONSPOLITIK?**

Eine Informationspolitik nach dem Leitbild Transparenz hätte Folgen für die Formulierung von Transparenzregeln und für die Durchführung von PR. Primär geht es im Folgenden um die Transparenzregeln, dann um den Beitrag der PR zur Transparenz. Bei den Regeln ist zu prüfen, ob ihre Formulierung den internationalen Standards an Transparenzregeln genügt. Bei der PR stellt sich die Frage, ob sie effektiv dabei hilft einen breiten und einfachen Zugang zu Informationen zu eröffnen.

### **Die Transparenzregeln und ihre Umsetzung**

Um den bisher recht allgemein formulierten Anspruch einer an Transparenz orientierten Regelung des Zugangs zu EU-Informationen in konkrete Kriterien umzusetzen, hat sich die Studie eines umfassenden Rechtsvergleichs der Nichtregierungs-Organisation *Article 19* bedient. *Article 19*, deren Name sich aus der entsprechenden Ziffer des Meinungs- und Informationsfreiheitsartikels der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN ableitet, hat durch einen internationalen Vergleich von Transparenzregelungen Prinzipien entwickelt, die in einem umfassenden und robusten Recht auf Information enthalten sein sollten (Mendel 2003). Im Folgenden wird diskutiert, ob die wichtigsten Kriterien eines guten Transparenzregimes erfüllt sind: Dazu gehören öffentliche Sitzungen der jeweiligen Institution, ein allgemeiner Zugang zu allen vorhandenen Dokumenten einer Institution, eng begrenzte Ausnahmen und die Einrichtung umfassender Dokumentregister. Zentral ist natürlich, dass die Regeln nicht nur gut formuliert sind, sondern auch effektiv in die Praxis umgesetzt werden.

*Öffentliche Sitzungen:* Traditionell tagt in der EU nur das Europaparlament (EP) öffentlich. Die Sitzungen von Rat und Kommission waren geheim. Vor allem an den ge-

heimen Entscheidungen des Rates gab es schon lange Kritik, da sie es den Regierungen ermöglichen öffentlich andere Positionen zu Initiativen der EU-Politik zu vertreten als innerhalb der Entscheidungsgremien. Seit September 2006 sind eine Reihe von Sitzungen des Rates und vor allem das Abstimmungsverhalten der Regierungsvertreter öffentlich (Council of the European Union 2006). Bei öffentlichen Sitzungen, die vor allem legislative Entscheidungen des Rates betreffen, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zusammen mit dem EP entschieden werden, können die Bürger per Live Stream im Internet dabei sein.<sup>4</sup> Es gibt also eine Wende zu mehr Offenheit, aber das grundlegende Prinzip geheimer Sitzungen bleibt erhalten.

*Allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten:* Bei den Regeln zum Zugang zu Dokumenten gab es nach der Jahrtausendwende ebenfalls eine Wende zu mehr Transparenz. Bis 2001 existierte kein Recht der Bürger auf Zugang zu Dokumenten. Das neue EU-Recht auf Zugang (Verordnung 1049/2001) ist eine Regelung, die allen in der EU ansässigen Menschen ein allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten gewährt.

*Begrenzte Ausnahmeregelungen:* Wenn die Kommission oder der Rat die Herausgabe von Dokumenten ablehnen, dann können die Bürger eine Überprüfung dieser Entscheidung verlangen und letztlich auch das Europäische Gericht Erster Instanz oder den Bürgerbeauftragten anrufen. Die EU-Institutionen müssen eine Verweigerung von Dokumenten explizit mit den Ausnahmeregelungen in der Transparenzverordnung begründen und auch bei den Ausnahmen abwägen, ob es doch ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ an der Herausgabe gibt. Die Ausnahmeregelungen umfassen Dokumente, die die öffentliche Sicherheit, aber auch die Finanz- und Wirtschaftspolitik, Geschäftsgeheimnisse und den Schutz der Privatsphäre (Artikel 4) betreffen. Hier werden also nicht nur Persönlichkeitsrechte der Bürger geschützt, sondern ganze Politikbereiche ausgenommen. Dies ist natürlich eine Einschränkung von Transparenz, die aber auch aus nationalen Transparenzgesetzen bekannt ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie *Statewatch* (Bunyan 2002) kritisieren auch, dass die Institutionen darüber hinaus auch Dokumente verweigern können, deren Herausgabe den internen Entscheidungsprozess der EU-Institutionen „ernstlich beeinträchtigt“ (Artikel 4,3). Hier wird den Institutionen ein Interpretationsspielraum eröffnet, der zum Missbrauch einlädt. Außerdem legt diese Regelung eine Logik offen, die der Idee vom politischen Dialog, der unten noch diskutiert wird, fundamental widerspricht: Erst einmal wollen die Verwaltungen entscheiden, dann erst soll sich die Öffentlichkeit einmischen dürfen. Ein Dialog im Vorfeld von Entscheidungen kann hingegen nur geführt werden, wenn allen Dialogpartnern alle verfügbaren für die Meinungsbildung relevanten Informationen vorliegen.

---

<sup>4</sup> URL: <http://ceuweb.belbone.be> (14.8.2008)

*Dokumentregister:* Beim Thema Transparenz geht der Blick auch auf praktische Fragen: Um ein Dokument zu verlangen, müssen die Menschen erst einmal herausfinden, welche Dokumente es überhaupt gibt. Daher verpflichtet die Transparenzregelung die EU-Institutionen dazu, öffentliche Register aller ihrer Dokumente anzulegen. Hier entspricht die Regelung den ‚best practice‘-Regeln internationaler Transparenzregime. Insgesamt erfüllen die Regeln der EU somit durchaus entscheidende Kriterien eines robusten Transparenzregimes. Entscheidend ist natürlich, ob und wie die EU-Institutionen die Regeln umsetzen. Nun ging es aber nicht nur um eine normativ adäquate Formulierung von Regeln, sondern auch um die Frage der effektiven Umsetzung der Regeln.

*Umsetzung der Regeln:* Über die Umsetzung der Regeln berichten Rat und Kommission regelmäßig. Und hier zeigt sich eine recht unterschiedliche Umsetzung der Transparenzregeln durch die beiden Institutionen. Entgegen der Annahme, dass vor allem der Rat ein Hort der Arkanpolitik ist, schneidet er bei der Umsetzung der Transparenzregeln der EU wesentlich besser ab als die Kommission (siehe Tabelle 1). Der zentrale Stein des Anstoßes bei der Kommission ist das Fehlen eines funktionierenden Dokumentregisters. Während die Kommission weit mehr Dokumente produziert als der Rat, so ist dessen Register doch mehr als zehn Mal so umfangreich. Die Bürger können also gar nicht herausfinden, welche Dokumente sie bei der Kommission anfordern könnten. Auch bei anderen Kriterien schneidet die Kommission im Vergleich zum Rat nicht gut ab: Der Rat stellt rund 60 Prozent der in seinem Register aufgelisteten Dokumente unmittelbar online zur Verfügung. Die Kommission macht dazu keine Angabe. Insgesamt gewährt der Rat bei Anfragen nach Dokumenten bei einem höheren Anteil grünes Licht für einen Zugang.

*Tabelle 1: Transparenz in der Praxis: Rat und Kommission im Vergleich*

	<i>RAT</i>	<i>KOM</i>
Dokumente im Register	583.700	48.700
Online direkt zugängliche Dokumente im Register	354.000	k. A.
Zugang zum gesamten Dokument (Anteil der positiv beantworteten Anfragen)	76 %	66 %
Bearbeitungszeit (Durchschnitt, bei der ersten Anfrage)	9 Tage	k. A.

Die Zahlen basieren auf (European Commission 2005b); (Council of the European Union 2005).

Im Rahmen des Forschungsprozesses, der auf eine Vielzahl an Dokumenten angewiesen war, konnte der Autor selbst Erfahrungen mit der Umsetzung der Transparenzregeln durch die Kommission sammeln. Hier zeigte sich, dass vor allem die Arbeitsebene der Beamten noch sehr unterschiedliche Vorstellungen von Transparenz hat, die nur teilweise mit den Regeln im Einklang stehen. Sinngemäß vertraten eine Reihe von Beamten die Ansicht, dass die „öffentlichen“ Dokumente der Kommission ohnehin alle auf der Website EUROPA stehen, während es zu allen übrigen „internen“ Dokumenten kei-



nen Zugang gebe. Dies entspricht in keiner Weise dem Transparenzregime, das sich ganz allgemein auf alle Dokumente bezieht, für die dann jeweils geprüft werden muss, ob eine Ausnahmeregelung vorliegt. Eine schriftliche Anfrage nach Dokumenten einer Vertretung der Kommission blieb trotz mehrfacher Nachfragen fünf Monate lang unbeantwortet. Erst nach einem Einspruch beim Generalsekretariat der Kommission bekam der Autor Zugang zu den angefragten Tätigkeitsberichten. Der Geist des Amtsgeheimnisses durchweht also immer noch einige Flure der Kommission und die Erfahrung offenbart, dass die Geltung von Transparenzregeln wesentlich auch davon abhängt, ob Institutionen eine Transparenzkultur entwickeln. Dies ist dem Rat offensichtlich besser gelungen als der Kommission.

Aktuell hat die Kommission einige Revisionsvorschläge für die Transparenzregeln vorgelegt (European Commission 2008b). Diese schränken die Transparenz tendenziell eher ein, da eine engere Definition des Begriffs ‚Dokument‘ vorgesehen ist. Der Bürgerbeauftragte der EU fürchtet, dass damit de facto das Bürgerrecht auf Zugang zu Dokumenten in Gefahr ist (European Ombudsman 2008).

Insgesamt zeigt sich somit als erstes Zwischenergebnis, dass die Formulierung der Transparenzregeln 2001 ein großer Fortschritt in Richtung einer an Transparenz orientierten Politik war, dass es aber bei der Umsetzung auf Seiten der Kommission noch Probleme gibt und dass Transparenz keineswegs ein gesichertes Gut ist. Denn schon durch eine eher technisch anmutende Umdefinition des Begriffs Dokument kann die gesamte Transparenzverordnung ad absurdum geführt werden.

## **PR als Beitrag zur Transparenz**

Nun sind die Regeln und ihre Umsetzung nur ein Aspekt von Transparenz, verstanden als umfassendes Leitbild von Informationspolitik. Denn Informationspolitik umfasst neben den Transparenzregeln auch die PR. Es muss also geprüft werden, ob die PR komplementär zur Schaffung von Transparenz beigetragen hat. Die Kommission nutzt dabei eine Vielfalt an Kanälen, auf die hier nicht detailliert eingegangen werden kann (siehe aber: Brüggemann (2008)). Als zentraler Beitrag der EU zur Transparenz sollte die Website EUROPA aber immerhin erwähnt werden.

Die Seite EUROPA bietet Zugang zu sechs Millionen Dokumenten der EU und erreicht täglich 500.000 Nutzer (European Commission 2007f). Seit 1995 wird die Seite kontinuierlich ausgebaut und die Zahl der monatlichen Nutzer stieg seit 2003 kontinuierlich von vier auf elf Millionen ‚unique visitors‘ im Juni 2008 (European Commission 2003j, European Commission 2008c). Während EUROPA noch eine

weitgehend statische Seite ist, so gibt es seit 2007 mit dem Dienst „EU-Tube“ auch Bilder und Töne aus Brüssel.<sup>5</sup>

Immer mehr Menschen nutzen die Seiten der EU und finden dort auch immer mehr Information vor. Finden sie aber auch was sie suchen? Zwar behauptet eine von der Kommission finanzierte Nutzerstudie, dass 85 Prozent der online befragten Nutzer die Informationen bekommen, die sie brauchen. Die gleiche Studie stellt aber ebenfalls fest: „The website is too complex for the general public and not organised enough for civil servants or professionals“ (European Commission 2008d: 4). Dieser Befund ist plausibel: Schon seit 2001 verspricht die Kommission eine funktionierende Suchmaschine einzurichten (European Commission 2001). Die Defizite sind aber bis Ende 2007 nicht behoben worden (European Commission 2007f). Außerdem kündigte die Kommission mehrfach eine neue übersichtliche Strukturierung der Seite nach Themen und nicht nach Verwaltungsstellen der EU an. Auch diese Reform ist aber bis heute längst nicht abgeschlossen. Dass selbst EU-Experten häufiger nicht finden was sie suchen, lässt sich daran messen, dass vier von fünf Anfragen im Rahmen der Transparenzverordnung Dokumente betrafen, die längst auf EUROPA veröffentlicht waren. Für die Antragsteller waren sie offenbar aber nicht auffindbar und das, obwohl es sich meist um Lobbyisten, Forscher, NGO-Vertreter handelte, die über vertiefte Kenntnisse des Suchens nach EU-Informationen verfügen müssten (European Commission 2005f: 5).

Die Grenzen der Transparenz der EU liegen also nicht in bewusster Geheimhaltung, sondern vor allem auch in handwerklichen Problemen, wie der Entwicklung einer nutzerfreundlichen Struktur der Websites und der Einführung einer funktionierenden Suchmaschine. Viele Informationen sind für den findigen Experten zugänglich, unmittelbar über die Website oder indirekt über die Prozeduren des Transparenzverfahrens. De facto bleiben die Informationen aber der Öffentlichkeit verborgen. Es ergibt sich also die Diagnose einer normativ akzeptablen Informationspolitik, die durchaus am Leitbild Transparenz orientiert ist. Ihr Wirkungsgrad ist aber durch mangelnde professionelle Umsetzung von Kommunikation eng begrenzt.

## **DIALOG ALS LEITBILD DER INFORMATIONSPOLITIK?**

Während es also mit der Einführung umfassender Transparenzregeln und dem stetigen Ausbau der Website eine Wende zu mehr Transparenz gibt, die sich aber aufgrund von Umsetzungsproblemen noch nicht effektiv auswirken kann, so stellt sich die Frage, wie es um das andere proklamierte Ideal, wie es um den Dialog mit den Bürgern steht. Dies wird im Folgenden an den PR-Maßnahmen der Kommission zum Thema EU-Erweiterung untersucht, die von 2000 bis 2006 mit einem Budget von 150 Millionen

---

<sup>5</sup> Aktuelle Abrufzahlen laut YouTube URL: <http://de.youtube.com/watch?v=koRIFnBIDH0> (16.8.2008).

Euro einen wichtigen Schwerpunkt der Kommunikationsaktivitäten der Kommission bildeten. Hier sind die zentral aus Brüssel gesteuerten Aktivitäten und die PR der Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten zu unterscheiden, die einen großen Teil des Budgets verwaltet haben und viele PR-Aktivitäten der Kommission relativ eigenständig umgesetzt haben.

Eine Informationspolitik nach dem Leitbild Dialog ist voraussetzungsvoller als eine an Transparenz orientierte Policy. Zunächst einmal ist Transparenz auch eine der Voraussetzungen eines politischen Dialogs. Darüber hinaus müsste es sich um eine Rechtfertigung von Politik mit Argumenten handeln. Zentrales Merkmal ist aber der kommunikative Austausch, der mögliche und faktische Wechsel von Rede und Gegenrede. Informationspolitik generiert aber erst dann politische Dialoge, wenn sie nicht nur Debatten initiiert, sondern auch eine Rückbindung dieser Debatten zur politischen Entscheidungsfindung organisiert. Die Verbindung zur Entscheidungsfindung hat einerseits eine zeitliche Komponente: Der Dialog müsste der politischen Entscheidung vorausgehen. Andernfalls würde es sich bei dem Gespräch bloß um eine nachträgliche dialogische Rechtfertigung von Politik handeln. Andererseits müsste ein politischer Dialog auch eine institutionelle Komponente haben: Es müsste Verfahren und Routinen geben, die die Ergebnisse des Dialogs in die politische Entscheidungsfindung einspeisen und somit responsive Politik ermöglichen. Ob die Informationspolitik der Kommission solche Dialoge anstiftet, wird nun am Fallbeispiel der Kampagne zur EU-Erweiterung untersucht. Wobei es zunächst darum geht, ob die genannten Merkmale eines politischen Dialogs erfüllt werden. Dann stellt sich die Frage, wie effektiv der Dialogversuch im Hinblick auf die Breitenwirkung auf ein europaweites Publikum war.

*Dialog als Ziel der PR:* Dazu wurden zunächst die Strategiepapiere der Kommission im Hinblick auf die proklamierten Ziele der PR untersucht. Laut Kommission zielten die Informationsaktivitäten zur Erweiterung ultimativ darauf, Verständnis und Zustimmung für das politische Projekt Erweiterung zu wecken. Information und Dialog sollten die Mittel zur Erreichung dieses Zwecks sein (European Commission 2000a). Die Möglichkeit, dass ein Dialog auch zu einer aufgeklärten Ablehnung des Erweiterungsprojekts führen könnte, ignoriert die Kommission in ihren strategischen Überlegungen. Dialog wurde also als Mittel zum Zweck der Überzeugung gesehen.

Auf Arbeitsebene hat sich diese Sicht einer persuasiven Mission der Kommission aber nicht durchgesetzt. Typisch ist die folgende Interview-Äußerung einer Beamtin: „The Commission is not in the business of convincing people, or winning their hearts and minds. It is not our job to sell Europe.[...] We are not elected politicians, we are civil servants. So we have to provide objective information.“ Diese Antwortverhalten entspricht der Organisationskultur der Kommission, die sich als neutrale Verwaltung sieht und darum den Propaganda-Vorwurf fürchtet. In dem Maße, wie sie damit aber

auch auf die Rechtfertigung ihrer Initiativen verzichtet, kann sie auch keinen sinnvollen Dialog mit den Bürgern führen.

Es ergibt sich also ein Widerspruch zwischen der in den Policy-Papieren anvisierten einseitig persuasiven Rolle und dem in diesen Papieren ebenfalls versprochenen Dialog und ein zweiter Widerspruch zwischen den persuasiven Zielen der Strategiepapiere und den Orientierungen der PR-treibenden Beamten, die eine bloße Weitergabe von sachlichen Informationen anstrebten. Dies sind insgesamt keine günstigen Voraussetzungen für die tatsächliche Umsetzung des proklamierten Dialogs mit den Bürgern.

*Synchronität von Politik und Kommunikation:* Im Hinblick auf die Möglichkeit von Dialog stellt sich dann die Frage, in welchem zeitlichen Verhältnis sich der politische Erweiterungsprozess zum Kommunikationsprozess entwickelte. Drei Phasen lassen sich in der Rückschau unterscheiden:

(1) Politik ohne Politikvermittlung: Von 1989 bis 1997 entwickelte sich das politische Projekt Erweiterung als Antwort auf die Frage, welche Beziehungen die EU zu den frisch gewendeten Mittel- und Osteuropäischen (MOE) Staaten eingehen soll. 1993 wurden die Kopenhagener Beitrittskriterien formuliert. Bis 1997 hatten schon zehn MOE-Länder, Zypern und Malta Beitragsanträge gestellt und Assoziations- beziehungsweise Europa-Abkommen geschlossen. De facto waren bis 1997 die Weichen in Richtung einer großen Erweiterungsrunde gestellt. Eine Kommunikationsstrategie gab es noch nicht.

(2) Institutionalisierung von Informationspolitik und Expertenkommunikation: Von 1998 bis 2002 fanden die entscheidenden Beitrittsverhandlungen statt. Der Prozess wurde vorerst aber nur den Politikexperten transparent, die mit den online veröffentlichten Policy-Papers der Kommission (zum Beispiel die „Progress Reports“ über den Fortschritt der Beitrittsländer) etwas anfangen konnten. Über die Verhandlungen selbst hat die Kommission keine Informationen herausgegeben, was ihre Position als Kommunikator geschwächt hat, wie einer der befragten Pressesprecher ausführte: „Die Kommission hat sich strikt an die Regel der Vertraulichkeit gehalten. Andererseits waren so viele Akteure an den Verhandlungen beteiligt, dass die Journalisten immer etwas erfahren. [...] Dann spielt man aber nur noch die zweite Geige. Derjenige, der die Informationen herausgibt, setzt den Ton.“ Die Kommission trat also nicht als politischer Kommunikator auf, sondern verbreitete vor allem Experteninformation zum Stand des Beitrittsprozesses in den verschiedenen Kandidatenländern. Parallel dazu institutionalisierten sich die Strukturen der EU-Informationspolitik zur Erweiterung: Die Generaldirektion Erweiterung richtete eine Informationseinheit ein und verabschiedete ein Strategiepapier.

(3) Verzögerte Implementierung von PR-Aktivitäten für die breite Bevölkerung: Erst ab 2003 liefen mit entsprechenden Ausschreibungen für Informationsprojekte die Planungen für reale Kommunikationsaktivitäten an, die teilweise aber nicht einmal bis zum

Datum der großen Erweiterungsrunde (1.5.2004), sondern erst in den Jahren danach umgesetzt werden konnten.

Es zeigt sich also eine deutliche Asynchronität von politischen Entscheidungen und Kommunikation. Die PR dient vor allem der Nachbereitung von Entscheidungen. Es handelt sich um eine nachholende Politikvermittlung. Somit konnte kein entscheidungsrelevanter Dialog im Vorfeld stattfinden.

*Dialogische Kommunikation:* Nun wäre es immerhin denkbar, dass ein „Dialog“ zum Thema EU-Erweiterung, der erst 2004 langsam in Gang kam, einen Einfluss auf die darauf folgende Erweiterung um Bulgarien und Rumänien in 2007 oder zukünftige Erweiterungsrounden hatte. Dazu ist zu untersuchen, ob es überhaupt zu Diskussionen mit den Bürgern gekommen ist. Dann wäre die PR immerhin dialogisch gewesen. Einen politischen Dialog würde sie dann konstituieren, wenn ein Rückbezug zu politischen Entscheidungen nachweisbar wäre.

Die Frage, in welchem Umfang es zu Diskussionen mit Bürgern gekommen ist, konnte im Detail nur in Deutschland untersucht werden, da nur hier kontinuierliche, umfassende und detaillierte Berichte über die umgesetzten Aktivitäten zur Erweiterung vorlagen.<sup>6</sup> Diese Berichte der Kommission ermöglichten die Kodierung verschiedener Aktivitäten im Rahmen einer Inhaltsanalyse. Die Vertretung der Kommission in Berlin hat die monatlichen Berichte von 2002 bis 2004 erstellt und in diesem Zeitraum 159 Informationsaktivitäten beschrieben, die die Analyseeinheiten bilden. Die verschiedenen Aktivitäten konnten in einem ersten Schritt nun den Kategorien Transparenz, Rechtfertigung, Dialog und Marketing zugeordnet werden. Dies beruht auf der Annahme, dass verschiedene Kommunikationsaktivitäten strukturell ein unterschiedliches Potenzial haben, zum Beispiel einen *Dialog* hervorzubringen oder durch sachliche Information zur Transparenz der Politik beizutragen. Bei einem Diskussionsforum, bei dem Menschen mit unterschiedlichen Positionen auf dem Podium sitzen und wo die Zuhörer Fragen stellen und Meinungen äußern können, sind die strukturellen Voraussetzungen für einen Dialog besser als bei einer Politikerrede, die allenfalls die einseitige *Rechtfertigung* einer politischen Position erlaubt. Eine einzelne Rede eines Politikers wiederum kann Argumenten strukturell einen größeren Raum bieten, als wenn nur ein Plakat mit einem Slogan am Straßenrand aufgestellt wird. Als *Marketing*, das nicht primär auf Überzeugung durch Argumente setzt, wurden außerdem gezählt: Events, Auftritte auf Festen, Spiele. Unter *Transparenz* fallen hier Seminare, die eher technische Spezialinformationen zu bestimmten Aspekten der Erweiterung vermittelt haben, Info-

---

<sup>6</sup> Zwar haben die Vertretungen der EU-Kommission in allen Ländern regelmäßig Berichte verfasst, aber nur für Deutschland hatten sie den Umfang und die Genauigkeit, um sinnvoll eine Inhaltsanalyse dieser Berichte vorzunehmen.

Stellwände, Broschüren. Natürlich ist diese Zuordnung sehr grob, denn es ist nicht sichergestellt, dass ein Redner tatsächlich valide Argumente benutzt statt bloßer Propagandalügen. Auch wissen wir nicht, ob bei einer Diskussionsrunde tatsächlich Verständigungsprozesse mehrerer Sprecher mit einer gewissen Relevanz für deren weiteres politisches Handeln abgelaufen sind. Sicher ist nur, dass von der Anlage der Veranstaltung her ein Austausch unterschiedlicher Positionen und Argumente möglich war.

Tabelle 2 zeigt das Ergebnis dieser Analyse: Fast jede zweite erwähnte PR-Maßnahme war ein Diskussionsforum. Dann folgen Maßnahmen, die Hintergrundinformationen vermitteln wie Seminare, Ausstellungen, Veranstaltungen der politischen Bildung. Viele Maßnahmen haben somit ein hohes Dialog- und Transparenzpotenzial. Es gibt weniger Aktivitäten mit rein einseitigen Rechtfertigungscharakter. Marketing spielt keine große Rolle.

*Tabelle 2: Profil der PR-Aktivitäten in Deutschland (2002 – 2004)*

<i>Kategorie</i>	<i>Ausprägung</i>	<i>Häufigkeit [%]</i>
Transparenz	Seminare, Ausstellungen, politische Bildung	26
Rechtfertigung	Politische Reden/Auftritte einzelner Redner	13
Dialog	Diskussionsforen	46
Marketing	Soziale Events, Spiele, Werbung	15
Analyse der Monatsberichte der deutschen Vertretung der Kommission nach Typ der erwähnten Aktivitäten; n = 159.		100

*Rückbindung an Entscheidungen:* Dialogische Formen standen also im Mittelpunkt der PR-Aktivitäten der Kommission. Es ließ sich aber auch auf Nachfragen im Rahmen der geführten Interviews mit Beamten der Kommission kein institutioneller Feedback-Kanal ermitteln, über den Ergebnisse dieses Dialogs systematisch in die politische Entscheidungsfindung zurückgeflossen sind. Die Kommunikation der EU zum Thema Erweiterung erweist sich demnach als dialogisch, nicht aber als politischer Dialog mit direkter Relevanz für politische Entscheidungen.

Wenn damit mangels zeitlicher und institutioneller Anbindung an den politischen Prozess nicht von einem politischen Dialog im hier definierten Sinne gesprochen werden kann, so ließen sich die Aktivitäten doch als Versuch interpretieren, eine gesellschaftliche Debatte über das Thema Erweiterung in Gang zu setzen.

*Breitenwirkung:* Ob eine breite Debatte in Gang kam, ist nun wieder eine Frage der Effektivität der PR. Hier zeigt sich, dass die Maßnahmen nicht effektiv wirksam werden konnten, weil die Voraussetzungen für breitenwirksame PR verfehlt wurden. Es wurde kein Dialog mit „den“ Bürgern geführt, weil es den Diskussionsrunden an Breitenwirkung fehlte. Dies lässt sich wiederum an den Daten aus Deutschland demonstrieren. Die

Vorüberlegung dabei war, dass Debatten auf dreierlei Weise Breitenwirkung entfalten können: Es kommen (a) viele Teilnehmer, (b) es handelt sich dabei um wichtige professionelle Multiplikatoren wie Lehrer, Politiker und Journalisten oder (c) wichtige Medien berichten über die Debatte.

Wie die folgende Tabelle 3 zeigt, erreichte knapp ein Viertel aller in den Berichten der Kommission erwähnten Aktivitäten nur weniger als 50 Menschen. Darunter waren nicht primär professionelle Multiplikatoren wie zum Beispiel Journalisten, Lehrer oder Politiker. Diese Klasse von Aktivitäten wurde daher als ‚Mikro-Aktivitäten‘ kategorisiert, von denen keine Wirkung für den breiteren öffentlichen Raum zu erwarten ist. Typischerweise haben die Aktivitäten der Kommission nur knapp über 80 Teilnehmer angezogen. Nur über einen kleineren Teil der Aktivitäten haben die Medien intensiv berichtet.

*Tabelle 3: Reichweite der PR-Aktivitäten in Deutschland (2002 – 2004)*

‚Mikro-Aktivitäten‘: Aktivitäten, die weniger als 50 Menschen erreichen und sich nicht an professionelle Multiplikatoren (Journalisten, Lehrer, Politiker) wenden	22 %
‚Medienzentrierte Aktivitäten‘: Berichterstattung mehrerer lokaler Medien oder überregionaler Medien	22 %
Typische Besucherzahl einer PR-Aktivität (Median)	85

Analyse der Monatsberichte der deutschen Vertretung der EU Kommission nach Typ der erwähnten Aktivitäten; n = 159

Auch für die Fallstudie Frankreich bestätigt sich dieses Bild, allerdings auf Grundlage anderer Daten: Eine interne Evaluation der Pariser Vertretung beklagt, dass viele der im fünfstelligen Euro-Bereich geförderten Veranstaltungen gerade ein paar Hundert Menschen erreicht hätten (European Commission 2003k).

Der Grund für die mangelnde Breitenwirkung: Die klassischen Partner der Kommission sind kleinere EU-freundliche NGOs und Institutionen, die kein breites Publikum erreichen können. Die geförderte Zivilgesellschaft konnte keine Hebelwirkung für eine breite öffentliche Debatte hervorbringen.

Eine Ausnahme bilden nur die Projekte, die große Medienunternehmen mit Unterstützung der Gelder der Kommission durchgeführt haben. Ein Medienformat, das so zustande kam, war zum Beispiel das Projekt „ReportEUR“, das deutsche, französische und polnische Sender gemeinsam durchführten und dabei experimentell eine multinationale Redaktion bildeten, die über den Alltag in den neuen EU-Mitgliedsländern berichtete. Die Sendungen von „ReporterEUR“ konnten potenziell 11 Millionen Zuschauer sehen. So konnte über die Vermittlung der Medien eine Situation allgemeiner Aufmerksamkeit geschaffen werden, die konstitutives Merkmal von Öffentlichkeit ist.

Medienarbeit stand aber nicht im Zentrum der Kampagne. Nur der kleinere Teil, der von der Kommission ausgeschriebenen Gelder für Informationsprojekte, ist für Medienprojekte ausgeschrieben worden (ca. 12 Millionen Euro bis 2004). Der Großteil

ging an zivilgesellschaftliche und öffentliche Institutionen (25 Millionen Euro). Medienarbeit wurde vernachlässigt. Darauf weist auch die Verteilung des zentralen Brüsseler Budget hin. Tabelle 4 klassifiziert die verschiedenen Budgetposten je nach primärer Zielgruppe als ‚Medienarbeit‘ oder ‚Publikums-PR‘: Nur knapp 30 Prozent der Ausgaben gingen an medienzentrierte Aktivitäten (Tabelle 4).

Tabelle 4: Das zentrale Budget für PR-Aktivitäten (2001 – 2004)

Aktivitäten der PR	Medienarbeit [%]	Publikums-PR [%]	Anteil an den zentral gemanagten Ausgaben der GD Erweiterung für PR von insgesamt 35 Mio. Euro (= 100 %)
Publikationen		6	
Events		1	
Diskussionsforen		2	
Info-Zentrum in Brüssel		4	
‚Calls for Proposals‘: NGOs*		56	
‚Calls for Proposals‘: Medien	24		
Sonstige Rundfunk-Projekte	2		
Journalistenseminare	3		
Prozentsatz insgesamt	29	69	

Eigene Berechnung auf der Grundlage von Kommissionsdokumenten (KOMMISSION 2004f; KOMMISSION 2005q). Die Angaben sind auf ein Prozent gerundet. \*An der größten Ausschreibung von 14 Mio. Euro in 2004 konnten sich nicht nur NGOs, sondern auch staatliche Organisationen beteiligen.

Dass die Kommission die Pressearbeit lange vernachlässigt hat, lässt sich auch an der Personalpolitik ablesen. Beim Thema Erweiterung ruhte die Medienarbeit ganz konkret auf der Schulter eines einzigen Pressesprechers: Denn der damalige Erweiterungskommissar Günter Verheugen hatte nur einen Sprecher, der wiederum nur eine Sekretärin und eine halbe Assistentin zu seiner Unterstützung hatte. Die Pressearbeit ist strukturell geschwächt und kann kaum einem multi-nationalen Kommunikationsraum gerecht werden.

## DIAGNOSE: INFORMATIONSPOLITIK MIT ANGEZOGENER HANDBREMSE

Insgesamt ergibt sich der Befund: Einen politischen Dialog im hier entworfenen anspruchsvollen Sinne gab es zwar nicht; die Informationspolitik seit der Jahrtausendwende hat sich aber gewandelt in Richtung mehr Transparenz und dialogischen Formen. Es gab eine Vielzahl an Diskussionsveranstaltungen der EU-Institutionen und selbstständig organisierte Informationsprojekte der Medien und der Zivilgesellschaft. Die potentielle Wirkung der Kommunikationsmaßnahmen war aber sehr begrenzt, weil die Menschen schlicht nicht erreicht wurden.

Somit lässt sich nun die Vermutung einer Refeudalisierung von Öffentlichkeit durch Informationspolitik zumindest für den Fall der Kommunikationsarbeit der EU-Institutionen vom Kopf auf die Füße stellen. Die PR-Maßnahmen sind nicht per se von



einer den öffentlichen Diskurs verhindernden propagandistischen Natur. Sie sind aber ganz allgemein nur von sehr begrenzter Wirkung, weil sie die Voraussetzungen für Breitenwirkung verfehlen.

Insgesamt entsteht der Eindruck einer Informationspolitik, die „mit angezogener Handbremse“ betrieben wird: Bekannte handwerkliche Mängel, wie das Fehlen einer funktionierenden Suchmaschine der Website und unvollständige Dokumentregister, werden auch nach Jahren nicht behoben. Die Umsetzung von Projekten kommt teilweise erst fünf Jahre nach Formulierung der ersten Kommunikationsstrategie in Gang, weshalb die Kommunikation der Politik hinterherhinkt. Gerade die Medienarbeit, die Breitenwirkung schaffen könnte, wird nicht in den Mittelpunkt der PR gestellt.

### **Bremsschrauben und Perspektiven der EU-Informationspolitik**

Im Hinblick auf die effektive Förderung der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit hat die Kommission damit trotz vielfältiger Aktivitäten wenig erreicht. Es handelte sich um normativ akzeptable, aber um insgesamt wirkungsarme Informationsaktivitäten. Die Informationspolitik ist aber nicht wirkungslos, *weil* sie auf normativ akzeptable Mittel setzt. Drei Faktoren schwächen systematisch die Kommunikationsfähigkeit der Kommission (ausführlicher in: Brüggemann 2008).

Der erste Faktor ist ein *fehlendes politisches und rechtliches Mandat* für die Entwicklung einer europäischen Informationspolitik: Die Kommission hat keinen klaren politischen Auftrag und auch keine rechtliche Grundlage für die Entwicklung einer Informationspolitik für die EU. Ein derartiges Mandat müsste vom Rat und dem EP formuliert werden. Aber vor allem im Rat fehlt es am politischen Willen einiger Regierungen, einen klaren Auftrag für den Start einer EU-Informationspolitik zu formulieren. Daher fährt die Kommission einen sehr defensiven und extrem vorsichtigen Ansatz und verzichtet oft auf eine politische Stellungnahme. Damit werden die Informationsaktivitäten aber auch langweilig für viele Bürger und unattraktiv für die Medien: Es fehlt der Streit, die Provokation, an der sich öffentliche Debatten entzünden können.

Der zweite Faktor sind *strenge Verwaltungsregeln und ihre rigide Auslegung*. Sie verlangsamen die Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen und verursachen langwierige Ausschreibungsverfahren. Als im Jahr 2003 eine noch strengere Haushaltsordnung in Kraft trat, kamen vielerorts die Kommunikationsaktivitäten ganz zum Erliegen. Die verwaltungstechnischen Restriktionen erklären zu einem guten Teil, warum die Kommunikation in diesem Maße der politischen Entwicklung hinterherhinkte. So verlagerten sich viele Kommunikationsaktivitäten in die Zeit nach der großen Erweiterungsrunde von 2004 und viele Projekte, die in den Papieren der Kommission nachzulesen sind, wurden nie umgesetzt.

Der dritte Faktor sind *mangelnde und ungünstig verteilte Ressourcen* innerhalb der Kommission. Ihr fehlt es an Fachleuten mit journalistischer oder PR-Ausbildung. Das Budget der Generaldirektion Kommunikation ist so klein, dass sie ihr Fünfjahresbudget für PR allein für die Portokosten aufbrauchen würde, wenn sie allen EU-Bürgern einen Brief schreiben wollte. Und die Ressourcen sind nicht nur knapp, sondern auch ungünstig verteilt: Zunächst einmal sind die Budgets für Kommunikation und das Personal auf 37 Generaldirektionen verteilt, die autonom und teilweise jenseits jeglicher Kooperation PR-Maßnahmen starten. Dann ist die Medienarbeit im Vergleich zur allgemeinen Publikums-PR strukturell geschwächt. Ebenso waren die Vertretungen der Kommission lange Zeit nur schlecht versorgt mit Personal für effektive Medienarbeit.

Seit 2005 hat nun Margot Wallström, als die für Kommunikation zuständige Kommissarin, eine Reihe von Reformen in Gang gesetzt, die diese Probleme benennen und auch schon etwas dagegen tun: Erstmals schrieb die Kommission Stellen für Beamte mit Kommunikationsexpertise aus. Die für die Kommunikation zentralen Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten haben mehr Personal bekommen. Die strengen Verwaltungsregeln, die insgesamt knappen Ressourcen und die interne Zersplitterung der Kommunikationsabteilungen der Kommission bleiben aber bestehen. Strategisch setzt die Kommission auch weiterhin auf die direkte Kommunikation mit den Bürgern. Die entsprechenden Ressourcen fehlen dann der Medienarbeit.

Die Entwicklung einer europäischen Informationspolitik, die gemeinsam von den verschiedenen Akteuren der EU-Politik, also der Kommission, dem EP und den im Rat versammelten nationalen Regierungen, gestaltet wird und einen kohärenten Rahmen für die Informationsaktivitäten der EU-Institutionen bildet, ist damit längst nicht abgeschlossen. Gewissermaßen stand sie 2006 gerade erst an ihrem Anfang: Erstmals lud die Kommission die anderen Akteure mit einem ‚Weißbuch‘ zu einer gemeinsamen Debatte über Ziele und Mittel einer Informationspolitik der EU ein. Die EU Institutionen und Regierungen konnten sich aber nicht darauf einigen, eine gesetzliche Grundlage für eine Informationspolitik der EU zu schaffen statt getrennter PR-Aktivitäten der verschiedenen Institutionen.

## **Potenzial und Grenzen von Informationspolitik**

Der proklamierte Dialog der EU-Kommission mit den Bürgern kommt also nicht zustande. Es ist kein echter Dialog und er erreicht auch nicht die Bürger. Das Dialogversprechen der EU-Kommission wird somit zu einem Substitut für reale Demokratisierungsprozesse der EU und Verfahren der Bürgerbeteiligung. Was lassen sich daraus für Schlüsse ziehen im Hinblick auf das Potenzial und die Grenzen von Informationspolitik allgemein?

Informationspolitik hat sich als Konzept zur integrativen Analyse von PR und Transparenzregeln bewährt und ließe sich auch über den Fall EU hinaus anwenden. Im Hinblick auf die Schaffung von Öffentlichkeit erweist sich das Leitbild eines politischen Dialogs aber als trügerisch. Politische Institutionen müssen sich fragen, ob sie den Dialog wirklich führen können und wollen. Institutionen wie der EU-Kommission fehlt erstens die echte Motivation für einen Dialog, weil die Kommission genauso wenig wie andere Verwaltungen demokratisch gewählt ist. Sie ist nicht von der Zustimmung der Bürger abhängig. Responsivität gegenüber den im Dialog geäußerten Wünschen der Bürger ist also nur ein freiwilliger Akt der Verwaltung. Außerdem fehlen der EU-Kommission und vielen nationalen Verwaltungsorganen die Mittel für dialogische Verfahren, die Millionen Menschen integrieren können.

Der Fokus auf eine direkte Kommunikation mit den Bürgern verbunden mit dem Schlagwort des Dialogs geht einher mit einer Vernachlässigung klassischer Medienarbeit. Die Ursache mag darin liegen, dass Exekutivorgane ihre liebe Not im Umgang mit Journalisten haben. Sie bieten Informationen an, deren politischer Charakter gerade verschleiert wird. Ein Millionenpublikum ist aber nur über die Vermittlung der Massenmedien zu erreichen. Und deren Aufmerksamkeit lässt sich nur erregen, wenn auch Akteure wie die Kommission offensiv Stellung beziehen. Denn als Initiativorgan ist gerade die EU-Kommission auch ein politischer Akteur und nicht nur eine Verwaltung. Die Kommission müsste also politischen Streit stiften, an dem sich politische Debatten entzünden können.

Auf diese Weise Öffentlichkeit zu schaffen ist effektiv und normativ akzeptabel, wenn man auf klassische Medienarbeit setzt. Die Medien können dann einerseits als Vehikel wirken, andererseits auch als Korrektiv. Bei PR-Maßnahmen, die die Medien umgehen, fallen beide Funktionen aus: Es gibt kein Korrektiv für Propaganda, weshalb direkte Publikums-PR bei manchen Praktikern hoch im Kurs steht. Sie übersehen dabei aber: Ohne die Medien gibt es auch kein Vehikel, um Millionen Menschen zu erreichen.

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

## **LITERATUR**

- Brüggemann, Michael (2008): Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der EU- Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brüggemann, Michael / Sifft, Stefanie / Kleinen-v. Königslöw, Katharina / Peters, Bernhard / Wimmel, Andreas (2006): Segmentierte Europäisierung. Die Transnationalisierung von Öffentlichkeit in Euro-

- pa: Trends und Muster. In: Latzer, Michael / Saurwein, Florian (Hrsg.): *Medialer Wandel und Europäische Öffentlichkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 214-231.
- Bunyan, Tony (2002): *Secrecy and Openness in the European Union - the Ongoing Struggle for Freedom of Information*. London, Statewatch. URL: <http://www.freedominfo.org/features/20020930.htm> (05.02.2007).
- Council of the European Union (2005): *Council Annual Report on Access to Documents 2004*. Brussels. URL: [http://ue.eu.int/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/st08896.en05INT.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/librairie/PDF/st08896.en05INT.pdf) (12.01.2006).
- Council of the European Union (2006): *Council Decision of 15 September 2006 adopting the Council's Rules of Procedure (2006/683/EC, Euratom)*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:285:0047:0048:EN:PDF> (14.8.2008).
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven, CT / London: Yale University Press.
- Dye, Thomas R. (1972): *Understanding Public Policy*. Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eder, Klaus / Kantner, Cathleen (2000): *Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit*. In: Bach, Maurizio (Hrsg.): *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 307-331.
- European Commission (2000a): *Communication Strategy for Enlargement*. Brussels. URL: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec\\_737\\_2000\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec_737_2000_en.pdf) (28.03.2003).
- European Commission (2001): *Towards the e-Commission, Europa 2nd Generation, Advanced Web Services to the Citizens, Business and Other Professional Users*. Brussels.
- European Commission (2003j): *General Report on the Activities of the European Union 2002*. Brussels. URL: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm> (20.08.2005).
- European Commission (2003k): *Rapport d'évaluation des activités sur l'élargissement 2002-2003*. Paris.
- European Commission (2005b): *Bericht über die Anwendung der neuen Haushaltsordnung*. Brussels. URL: [http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index\\_pg2\\_de.htm#execution](http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_pg2_de.htm#execution) (18.02.2007).
- European Commission (2005f): *Application in 2004 of Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents, COM (2005) 348 final*. Brussels.
- European Commission (2005h): *Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission, SEC (2005) 985 final*. Brussels. URL: [http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/pdf/communication\\_com\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf) (18.02.2007).
- European Commission (2006a): *White Paper on a European Communication Policy, COM (2006) 35 final*. Brussels. URL: [http://europa.eu.int/comm/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf) (13.02.2006).
- European Commission (2007f): *Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens, SEC (2007) 1742*. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/internet-strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/internet-strategy_en.pdf) (15.8.2008).

- European Commission (2008a): Special Eurobarometer 288. The European Parliament. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_288\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_288_en.pdf) (1.8.2008).
- European Commission (2008b): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM(2008) 229 final. URL: [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/229\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/229_en.pdf).
- European Commission (2008c): About Europa. Statistics on Consultation. URL: <http://europa.eu/abouteuropa/stat/index.htm> (15.8.2008).
- European Commission (2008d): Evaluation of the EUROPA website. Executive Summary. 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) (15.8.2008).
- European Ombudsman (2008): Contribution of the European Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, to the public hearing on the Revision of Regulation 1049/2001 on public access to documents. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20080526-1.htm>.
- Gerhards, Jürgen / Neidhardt, Friedhelm (1991): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Müller-Doohm, Stefan / Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Oldenburg: Universitätsverlag, 31-90.
- Gramberger, Marc R. (1997): Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996. PR zur Legitimation von Integration? Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen (1990 [1962]): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1998 [1992]): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hepp, Andreas / Wessler, Hartmut (2008): Politische Diskurskulturen: Überlegungen zur empirischen Erklärung segmentierter europäischer Öffentlichkeit. (Manuskript). Bremen.
- Hilgartner, Stephan / Bosk, Charles L. (1988): The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model. In: American Journal of Sociology 94, 1, 53-78.
- Jenkins, William I. (1978): Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective. London: Martin Robertson.
- Kleinsteuber, Hans J. (2004c): Öffentlichkeit. In: Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorie, Methoden, Begriffe. München: C.H. Beck, 601-602.
- Koopmans, Ruud / Erbe, Jessica (2004): Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication. In: Innovation: The European Journal of Social Science Research 17, 2, 97-118.
- Latzer, Michael / Saurwein, Florian (2006): Europäisierung durch Medien: Ansätze und Erkenntnisse der Öffentlichkeitsforschung. In: Langenbacher, Wolfgang R. / Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mendel, Toby (2003): Freedom of Information. A Comparative Legal Survey. Unesco. URL: [http://portal.unesco.org/ci/en/file\\_download.php/3e91ca2a28386cb7fe40f564df1bb95bfreedom\\_info\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/3e91ca2a28386cb7fe40f564df1bb95bfreedom_info_en.pdf) (12.02.2007).

- Meyer, Christoph O. (2002): Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortlichkeit. Berlin: Vistas.
- Peters, Bernhard (1994): Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag, 42-76.
- Peters, Bernhard (2005): Public Discourse, Identity, and the Problem of Democratic Legitimacy. In: Eriksen, Erik O. (Hrsg.): Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU. London: Routledge, 84-123.
- Schlesinger, Philip R. (1999): Changing Spaces of Political Communication: The Case of the European Union. In: Political Communication 16, 3, 263-280.
- Wessler, Hartmut / Peters, Bernhard / Brüggemann, Michael / Kleinen-v. Königslöw, Katharina / Sifft, Stefanie (2008): Transnationalization of Public Spheres. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

## **BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG**

**Dr. Michael Brüggemann** ist Postdoctoral Fellow am gemeinsam von Universität Bremen und der Jacobs University getragenen Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“. Er koordiniert das Forschungsprojekt B3 zur Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa.

*Telefon:* +49 421 200 3454

*E-Mail:* m.brueggemann@jacobs-university.de

*Anschrift:* Jacobs University Bremen, School of Humanities and Social Sciences, Research IV, Campus Ring 1, 28759 Bremen, Germany