

# Legitimation durch Kommunikation?

## Europas öffentliche Meinung und das Weißbuch über europäische Kommunikationspolitik

Jürgen Mittag / Janosch Steuer\*

» Die Europäische Kommission will gezielt der wachsenden Distanz zwischen Bevölkerung und Politik entgegenwirken. Der entscheidende Schritt in der politischen Kommunikation wäre jedoch nicht die angestrebte bessere Vermittlung vorgegebener Inhalte, sondern eine lebendige europäische Debattenkultur.

Dass der europäische Einigungsprozess gegenwärtig in einer tiefen Krise steckt, zeigt sich nicht nur an sinkenden Zustimmungsraten in Meinungsumfragen zur Europäischen Union, sondern auch an dem verstärkten Bemühen der EU-Institutionen, die europäische Kommunikationspolitik auf ein neues Fundament zu stellen. Im Oktober 2005 hatte die Europäische Kommission unter Federführung der für Kommunikation zuständigen Kommissarin Margot Wallström zunächst einen „Plan D“ – mit Initiativen und Maßnahmen in den Bereichen Demokratie, Dialog und Diskussion – gestartet; Anfang Februar 2006 bündelte sie in ihrem vorgelegten „Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik“ einen ganzen Katalog an Vorschlägen. Ziel dieses Weißbuches ist es, das Fehlen jener intermediären und kommunikativen Strukturen auf europäischer Ebene, die einen wesentlichen Beitrag zur Demokratie auf der nationalstaatlichen Ebene leisten, zu überwinden und neue Anreizstrukturen zu schaffen, um im Labyrinth der öffentlichen Meinung auch EU-Themen Gehör zu verschaffen.

Im europäischen Einigungsprozess spielte die öffentliche Meinung jahrzehntelang nur eine untergeordnete Rolle. Die fehlende aktive Teilhabe der Bevölkerung wurde durch jenen viel zitierten

„permissiven Konsens“ relativiert,<sup>1</sup> dem zufolge bei der Bevölkerung eine diffuse Akzeptanz beziehungsweise eine legitimierende Duldung für die europäische Integration vorherrsche. Dies änderte sich schlagartig mit der öffentlichen Kritik am Maastrichter Vertrag.<sup>2</sup> Das entschiedene dänische „Nein“ und das schwache französische „Ja“ zum Vertrag über die Europäische Union stellten Beschleunigungsmomente einer wachsenden Skepsis gegenüber der Natur und Finalität der europäischen Integration dar, die seit den 1990er Jahren – über die Wegmarken Amsterdamer und Nizzaer Vertrag – in variierender Intensität anhält.<sup>3</sup>

### Wachsende Europakritik der Unionsbürger

Die Ablehnung des Vertrags von Nizza durch die Iren sowie die geringe Wahlbeteiligung der Briten oder Skandinavier bei Europawahlen konnten noch als „Betriebsunfall“ oder Ausdruck einer latenten, aber geographisch begrenzten Europakritik interpretiert werden. Eine seit Mai 2005 anhaltende Kette von Negativereignissen signalisiert jedoch in aller Deutlichkeit die weit verbreiteten Bedenken gegenüber der EU im öffentlichen Meinungsbild. Neben den Abstimmungsniederlagen

\* Dr. Jürgen Mittag ist Geschäftsführer des Instituts für soziale Bewegungen, Bochum; Janosch Steuer ist Mitarbeiter am genannten Institut.

in den Verfassungsreferenden der beiden Gründerstaaten Niederlande und Frankreich zeigt auch die Skepsis über künftige Erweiterungsrunden und das sinkende Vertrauen in die EU-Institutionen,<sup>4</sup> dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union weitaus kritischer als bisher gegenüberstehen und diese Kritik immer unverhohlener zum Ausdruck bringen.

Bereits seit längerem wird sowohl von der Politik als auch seitens der Wissenschaft – nicht zuletzt im Hinblick auf das viel beschworene Demokratiedefizit der Europäischen Union<sup>5</sup> – intensiv über Möglichkeiten diskutiert, die Öffentlichkeit stärker in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen.<sup>6</sup> In den 1970er Jahren gab es den Versuch, über die Direktwahlen zum Europäischen Parlament die Bevölkerung in den Integrationsprozess einzubinden, und in den 1980er beziehungsweise frühen 1990er Jahren den Rückgriff auf identitätsstiftende europäische Symbolik. Seit dem Ende der 1990er Jahre avancierte dann der Begriff der europäischen Zivilgesellschaft zur neuen Chiffre für die Interaktion zwischen Bevölkerung und europäischer Politik. Mit ihren jüngsten Anstrengungen zielen die europäischen Institutionen – namentlich die Europäische Kommission – nunmehr erneut und verstärkt darauf, die wachsende Distanz zwischen Bevölkerung und Politik zu überbrücken. Besondere Bedeutung wird in diesem Fall den Medien zugemessen, ohne die in modernen Massendemokratien Politik kaum vermittelbar ist.<sup>7</sup> Medien haben für die Kommunikation in demokratischen politischen Systemen eine zentrale Bedeutung. In der Regel sind sie nicht nur der wichtigste Träger von Informationen über das, was in der Politik passiert, sondern sie prägen in erheblichem Maße auch die Akzeptanz des politischen Systems.<sup>8</sup> Besondere Bedeutung wird dabei dem „Leitmedium“ Fernsehen beigemessen, das mittlerweile von den Bundesbürgern am Tag durchschnittlich drei Stunden und 40 Minuten lang konsumiert wird.<sup>9</sup>

Welche konkreten Maßnahmen zur Kommunikationspolitik aber wurden seitens der Europäischen Kommission in dem Weißbuch vorgeschlagen? Und wie sind diese zu bewerten? Als Erfolg versprechende Strategie zur Überwindung aktueller Krisensymptome oder lediglich als wei-

teres Glied einer langen Kette von bislang weitgehend wirkungslosen PR-Maßnahmen und Transparenzbeteuerungen? Diese Leitfragen bilden das Thema der folgenden Kurzanalyse, die zunächst in einem knappen Überblick dokumentiert, welcher Stellenwert der Berichterstattung über die Europäische Union in den Medien gegenwärtig zukommt. Da nahezu alle Versuche, europaweit sendende Massenmedien ins Leben zu rufen, bisher gescheitert sind und es bislang keine wirklichen europäischen Medien gibt, lässt sich eine solche Untersuchung nur durch den Rekurs auf nationale Medien durchführen.

## Europapolitische Themen in den Medien

In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union spielen Themen mit europapolitischen Bezügen nur eine untergeordnete Rolle in den Medien. Aktuelle Umfragen zufolge vertritt durchschnittlich ein Drittel aller Unionsbürger die Ansicht, dass die nationalen Medien europapolitischen Themen zu wenig Bedeutung beimessen – eine Meinung, die auch in Deutschland von 39 Prozent der Bevölkerung geteilt wird.<sup>10</sup> Bei einem Überblick über das deutsche Fernsehprogramm wird schnell deutlich: Außerhalb der allgemeinen Nachrichten und spezifischer Auslandsberichterstattung in Sendungen wie „Weltspiegel“ und „Auslandsjournal“ – in denen EU-Themen jedoch nur ein geringer Platz eingeräumt wird – ist bisher kein spezifisches, auf die Europäische Union ausgerichtetes Sendeformat entstanden.

Neben dem Sender Euronews, der Weltnachrichten mit europäischem Fokus in sieben Sprachen ausstrahlt, bisher jedoch ohne deutsche Mitwirkung arbeitet und nur digital in Deutschland empfangen werden kann, entspricht der deutsch-französische Sender Arte einem genuin europäischen Produkt am ehesten. Arte integriert in sein – per Auftrag schon interkulturelles – Programm Sendungen, die sowohl auf europäische wie auch auf EU-spezifische Themen Bezug nehmen, so etwa das wöchentliche Magazin „Forum der Europäer“. Hier werden jeweils samstags aktuelle Probleme oder Grundsatzfragen aus kultureller,

sozialer und wirtschaftlicher Sicht beleuchtet und diskutiert. Die wöchentliche Sendung „Arte Europa“ folgt einem ähnlichen Konzept und informiert jeden Freitag eine halbe Stunde lang über Entwicklungen in Europa. Diese regelmäßig ausgestrahlten Sendungen werden bei Arte ergänzt durch zahlreiche aktuelle politische Reportagen oder Dokumentationen, etwa zu den Beitrittsperspektiven der Türkei.

Zur Vermittlung von EU-Themen trägt in Deutschland in erster Linie das öffentlich-rechtliche Fernsehen bei. So strahlt das ZDF werktags täglich um 16 Uhr eine 15-minütige Sonderausgabe der „heute-Nachrichten“ unter dem Titel „heute in europa“ aus, in der ausschließlich Themen mit Europa- und EU-Bezug behandelt werden. Das im Wechsel von SWR und WDR produzierte „Europamagazin“ stellt das Pendant zur ZDF-Berichterstattung dar und informiert regelmäßig samstagsnachts eine halbe Stunde lang im Ersten Deutschen Fernsehen über aktuelle europapolitische Themen oder Hintergründe. So werden beispielsweise im „Europamagazin“ Politiker porträtiert, die im europäischen Rahmen aktiv sind. Hinsichtlich des Selbstverständnisses der Sendung wird betont, dass sie „nicht als reines EU-Magazin oder bloßer Dokumentarist der Politik aus Brüssel“ fungieren, sondern einer gesamteuropäischen Perspektive gerecht werden will.<sup>11</sup> In den dritten Programmen der öffentlich-rechtlichen Medienanstalten Deutschlands werden ebenfalls regelmäßig Themen mit europapolitischem Bezug behandelt. So sendet etwa der WDR jeden Dienstagabend einen 15-minütigen „Bericht aus Brüssel“ sowie donnerstagsmorgens die 30-minütige Call-In-Sendung „Brüssel 0800“, in der aktuelle Gäste aus Politik, Wirtschaft oder Kultur zu aktuellen Fragen der europäischen Politik interviewt werden.

Im Gegensatz zu diesen begrenzten, aber erkennbaren Angeboten des öffentlich-rechtlichen TV fällt die europapolitische Berichterstattung des Privatfernsehens knapp aus. Außerhalb allge-

meiner Nachrichtensendungen finden sich im Sendeangebot keine Formate mit ausdrücklichen EU-Bezügen. Lediglich in den – im Rundfunkstaatsvertrag festgelegten – „Magazinfenstern unabhängiger Dritter“ finden europapolitische Themen gelegentlich Eingang. Auch die Berichterstattung von „Stern-TV“ oder „Spiegel-TV“ beschränkt sich auf vermeintliche oder wirkliche Skandalthemen wie etwa die Diäten der Europaparlamentarier oder Missstände in der Europäischen Kommission, und die Nachrichtensender N-TV und N 24 haben nur in Ausnahmefällen Berichte aus Brüssel in ihrem Angebot. Deutlichster Ausdruck der Zurückhaltung privater Sender ist der Umstand, dass weder RTL noch Sat.1 gegenwärtig über feste Auslandskorrespondentenbüros in Brüssel verfügen. Lediglich aus aktuellen Anlässen – so etwa bei wichtigen EU-Gipfeltreffen – senden mobile Redaktionsteams aus Brüssel.

Ergänzt wird die europapolitische Berichterstattung im deutschen Fernsehen durch Angebote von Spartensendern, die jedoch infolge des Sendeplatzes oder der digitalen Einspeisung nur begrenzte Reichweite erzielen. So hat Daniel Cohn-Bendits vom

Europäischen Parlament produzierte, auf europapolitische Themen ausgerichtete Diskussionssendung „Cohn-Bendit trifft ...“ einen Sendeplatz bei dem in Köln ansässigen Umwelt- und Reisedokumentationssender „Terra-Nova-TV“ gefunden, der jedoch zurzeit nicht in allen Bundesländern empfangen werden kann.

Diese hier exemplarisch für Deutschland skizzierten Beobachtungen zur europapolitischen Berichterstattung im Fernsehen lassen sich – mit Abweichungen im Detail angesichts unterschiedlicher Mediensysteme – auch auf die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union projizieren. Auch die Bedingungen journalistischer Tätigkeit ähneln sich. Allgemein gilt EU-Politik als ein – wenig spannendes – Spezialthema, das den auf Außenpolitik ausgerichteten Redaktionen vorbehalten bleibt. Infolgedessen bereitet es Journalisten Schwierigkeiten, europapolitische Themen in

**„Allgemein gilt EU-Politik als ein wenig spannendes Spezialthema, das den auf Außenpolitik ausgerichteten Redaktionen vorbehalten bleibt.“**

ihrem jeweiligen Sender unterzubringen und die Wechselwirkung zwischen europäischer Rechtsetzung und nationalstaatlicher Innenpolitik zu beleuchten.

## Das Weißbuch zur Kommunikationspolitik

Mit Blick auf eine nationale fixierte Fernsehberichterstattung der Sender, die kaum europapolitische Themen transportiert, hat sich das von der Europäischen Kommission im Februar 2006 vorgelegte „Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik“ das Ziel gesetzt, „Vorschläge für die künftige Vorgehensweise [zu] unterbreiten“ und zu einer „lebendigen und offen geführten Diskussion“ zu ermuntern.<sup>12</sup>

Die im Weißbuch vorgelegte Maßnahmenagenda nimmt für sich in Anspruch, einen „grundlegend neuen Ansatz“ im Bereich der Kommunikationspolitik zu beschreiten.<sup>13</sup> Bisher sei Kommunikation zu sehr eine Angelegenheit der europäischen Institutionen gewesen, die sich darauf konzentriert hätten, „den Menschen zu vermitteln, was die EU leistet.“ Während die institutionelle Kommunikation weitgehend gut funktioniert, so der Tenor des Weißbuchs, sei es nicht gelungen, die europäischen Bürger zu integrieren. Die neue Kommunikationspolitik müsse deshalb „auf mehr Dialog statt auf einseitige Kommunikation [...] setzen, den Bürger und nicht die Institutionen in den Mittelpunkt der Kommunikation [...] stellen sowie verstärkt dezentral statt von Brüssel aus tätig [...] werden.“

Als Leitgedanke wird eine Kommunikationspolitik im „Dienste der Bürger“ betont, welche „die Kommunikationskluft zwischen der Europäischen Union und den Bürgern“ überbrücken kann. Die „öffentliche Sphäre“, in der sich das politische Leben in Europa abspielt, sei trotz des weit vorangeschrittenen Integrationsprozesses eine „nationale Sphäre“ geblieben. Der Nationalstaat bilde sowohl das vorrangige Forum für die Ausübung politischer Rechte als auch den Raum, in dem sich die Bürger durch die „überregionalen, regionalen und lokalen Medien ihres Landes“ über Politik informieren.<sup>14</sup> Die Schaffung einer neuen Kommu-

nikationspolitik wird deshalb vor allem als eine gemeinsame Aufgabe gesehen, bei der den nationalstaatlichen Akteuren eine entscheidende Rolle zukommt. Da „Europa“ im nationalen Diskurs kaum, und wenn, dann nur aus der nationalen Perspektive, wahrgenommen wird, sei eine eigene „europäische öffentliche Sphäre“ nicht entstanden. Deshalb habe sich trotz der großen Relevanz europäischer Entscheidungen für das tägliche Leben in den Mitgliedsländern, ein „Gefühl der Entfremdung“ durchgesetzt.<sup>15</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen entwickelt das Weißbuch eine konkrete Maßnahmenagenda, die sich auf fünf Bereiche bezieht. Als Fundament einer zukünftigen Kommunikationspolitik sollen Gemeinsame Grundsätze dienen, die das in den Verträgen und in der Europäischen Charta der Grundrechte formulierte Recht auf Information und freie Meinungsäußerung ergänzen. Konkret benannt wird das Recht der Bürger, „sich in ihrer Sprache über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse informieren [zu] können“ sowie „die Möglichkeit [...], in einen Dialog mit den Entscheidungsträgern [...] treten“ zu können.<sup>16</sup> Entsprechende Grundsätze sollen in einem Rahmendokument auf freiwilliger Basis, einer Europäischen Charta oder einem Europäischen Verhaltenskodex zur Kommunikation festgelegt werden.

Der zweite Schwerpunkt des Weißbuchs zielt auf die Stärkung der Rolle des Bürgers in der Kommunikationspolitik. Hierzu soll die europäische Dimension im Bereich der politischen Bildung gestärkt werden. Obgleich die Kompetenz hierfür bei den Mitgliedstaaten liegt, ist beabsichtigt, durch den „Austausch vorbildlicher Verfahren und der Entwicklung gemeinsamer Unterrichtsmaterialien“ die politische Bildung über Europa zu intensivieren.<sup>17</sup> Daneben sollen die Unionsbürger in näheren Kontakt miteinander gebracht werden, um „gegenseitiges Vertrauen aufzubauen, Respekt für einander aufzubringen und Bereitschaft zu zeigen, sich für gemeinsame Ziele einzusetzen.“<sup>18</sup> Insbesondere sollen hierfür „neue Foren für die öffentliche Diskussion europäischer Themen“ und die Begegnung „Europäer aller Altersstufen und unterschiedlicher Herkunft“ geschaffen werden.<sup>19</sup> Über die konkrete

Ausgestaltung dieser Foren werden jedoch keine Vorschläge gemacht. Schließlich ist geplant, die Kontakte zwischen Bürgern und öffentlichen Einrichtungen zu verbessern. Die politischen Institutionen auf europäischer wie auf nationaler Ebene sollen „serviceorientierter, offener und zugänglicher“ werden.<sup>20</sup> Konkrete Vorschläge hierzu beziehen sich auf einen Ausbau der Besucherprogramme der europäischen Institutionen und die Festlegung von Mindeststandards für Konsultationsverfahren, um eine ausgewogene Vertretung von Interessensgruppen gewährleisten zu können.

Der dritte Bereich einer zukünftigen europäischen Kommunikationspolitik zielt auf die Zusammenarbeit mit den Medien und eine verstärkte Nutzung neuer Technologien. Insbesondere regionale und lokale Medien sollen verstärkt über europapolitische Themen berichten, so dass Europa „vor dem Hintergrund nationaler und lokaler Rahmenbedingungen“ erörtert werden kann.<sup>21</sup> Die konkreten Vorschläge in diesem Bereich beziehen sich insbesondere auf eine bessere Versorgung der Medien mit relevanten Materialien. So soll etwa „Europe by Satellite“ mit dem „vorrangigen Ziel“ ausgebaut werden,<sup>22</sup> hochwertige audiovisuelle Inhalte anzubieten, die von den Medien problemlos verarbeitet werden können.<sup>23</sup> Daneben wird vorgeschlagen, die Zusammenarbeit mit Rundfunkanstalten und Medienunternehmen zu vertiefen und neue Kontakte herzustellen. Ebenso sollen die Informationsangebote und Diskussionsforen im Internet weiter ausgebaut werden.

Neben der verbesserten Medienarbeit wird – viertens – eine verbesserte Kenntnis der öffentlichen Meinung angeregt. In diesem Zusammenhang wird ein weiterer Ausbau der Eurobarometer-Umfragen angestrebt. Die Relevanz der Daten sei umso wichtiger, „je mehr die Bürger dazu neigen, sich von den traditionellen Formen politischer Beteiligung (Parteimitgliedschaft, Beteiligung an Wahlen usw.) abzuwenden.“<sup>24</sup> Die Qualität und Relevanz der Umfragen soll verbessert werden, indem ein Netzwerk nationaler Demoskopien aufgebaut und Ressourcen der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in einem unabhängigen Europäischen Meinungsforschungsinstitut gebündelt werden sollen.

Der letzte Bereich des Weißbuchs zielt auf ein gemeinsames Vorgehen europäischer und nationalstaatlicher Akteure. Nach Auffassung der Kommission bietet die nationale Ebene den besten Zugang zu politischen Debatten, so dass vor allem nationale Akteure „durch die Nutzung nationaler Kanäle für eine solide europapolitische Debatte sorgen“ müssten.<sup>25</sup> Infolgedessen stellt die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen einen zentralen Aspekt der zukünftigen Kommunikationspolitik dar. Vor allem regionale und lokale Behörden hätten „gute Voraussetzungen, um in einen Dialog mit den Bürgern zu treten und die Menschen vor Ort aktiv in EU-Themen einzubinden.“<sup>26</sup> Neben den staatlichen Institutionen sollen politische Parteien und „Organisationen der Zivilgesellschaft“ in eine gemeinsame Kommunikationspolitik integriert werden.

## Skepsis der Journalisten, fraglicher Erfolg der Maßnahmen

In ersten Reaktionen auf den Maßnahmenkatalog des „Plans D“ und des Weißbuchs wurde eine zum Teil erhebliche Skepsis gegenüber den Kommissionsplänen zum Ausdruck gebracht. Seitens der mehr als 1 000 bei der EU in Brüssel akkreditierten Journalisten räumte man zwar ein, dass die Europäische Kommission ihren oftmals ebenso schwer verständlichen wie vermittelbaren Euro-Jargon bereits deutlich reduziert und ihre Öffentlichkeitsarbeit verbessert habe, so etwa durch eine 2004 eigens eingerichtete neue Generaldirektion.<sup>27</sup> Zu einer effizienten Öffentlichkeitsarbeit bedürfe es jedoch keiner neuen – unverbindlichen – Deklarationen, sondern vielmehr kompetenter Ansprechpartner in der Kommission, die nicht primär Selbstdarstellung und Eigenwerbung betrieben, sondern vielmehr brauchbare Informationen lieferten.<sup>28</sup> Die oftmals hinter verschlossenen Türen getroffenen Entscheidungen, nicht zuletzt im Rat, helfen kaum, die Rahmenbedingungen einer europäischen Berichterstattung zu verbessern.

Kaum weniger problematisch als die von den Medienvertretern geäußerte Kritik erscheint aber

der Umstand, dass es bei den vorgeschlagenen Maßnahmen des Weißbuchs nicht um verbesserte Recherchebedingungen (Zugang zu Informationen, Auskunftsrechte etc.) für Journalisten geht, sondern um die Versorgung der Journalisten mit fertigem Material. Die Vorschläge der Kommission stehen in Kontinuität der jetzt schon gängigen Praxis, eigenständig produzierte Medienberichte und Fotomaterial bereitzustellen.<sup>29</sup> Ein solches Vorgehen zielt jedoch nicht auf eine stärkere Kommunikation über Europa, sondern auf eine verbesserte Vermittlung europäischer Politik.

Wenig innovativ sind auch die Vorschläge des Weißbuchs hinsichtlich einer verstärkten europäischen Dimension der politischen Bildung. Hier geht das Weißbuch kaum über bisher bereits bekannte Ansätze hinaus. Bereits nach dem Debakel bei der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags wurde von Jacques Delors ein „Kommunikations-Kommissar“ ernannt, der mit ganz ähnlichen Maßnahmen aufwartete.<sup>30</sup>

Im Hinblick auf den Aufbau eines Meinungsforschungsinstitutes und die verbesserte Beobachtung der öffentlichen Meinung lässt das Weißbuch offen, welche Rolle diese Daten in der zukünftigen Politikgestaltung spielen sollen. Demoskopische Daten besitzen eine grundsätzlich andere Qualität als Wahlergebnisse: Bei Meinungsumfragen handelt es sich nicht um einen bewussten Akt politischer Partizipation. Auf Grund des Stichprobenprinzips werden nur geringe Teile einer Gesellschaft durch Befragungen erreicht, und Meinungsumfragen sind nur partiell in politische Diskussionsprozesse (Wahlkämpfe) eingebunden. Es bleibt fraglich, ob die Relevanz von Meinungsdaten, wie das Weißbuch betont, mit der sinkenden Beteiligung an traditionellen Partizipationsformen steigen wird. Die Notwendigkeit politischer Beteiligung für eine stärkere Kommunikation und Legitimation der EU wird jedenfalls durch eine die öffentliche Meinung effizienter antizipierende Politik kaum ersetzt werden.

Insgesamt korrespondieren die vorgeschlagenen Maßnahmen nur wenig mit der im Weißbuch entwickelten Vision eines europäischen Kommu-

nikationsraumes. Während immer wieder eine stärkere Interaktion zwischen Bürgern und Europäischer Union gefordert wird, handelt es sich bei den konkreten Maßnahmen fast ausschließlich um eindimensionale Mechanismen, die darauf zielen, „die Bürger aktiver als bisher über EU-Themen zu informieren.“<sup>31</sup> Zudem besteht die Gefahr, dass über die Initiativen zur Kommunikationspolitik die notwendigen institutionellen Reformen und der Verfassungsvertrag in den Hintergrund geraten. Einzig die angeregten Mindeststandards für Konsultationsprozesse enthalten Elemente einer stärkeren Partizipation von Bürgern.

Angesichts der wenig Erfolg versprechenden Vorschläge der Kommission drängt sich die Frage auf, wie dem konstatierten Mangel an europäischer Öffentlichkeit alternativ begegnet werden kann. Legt man bisherige Prozesse politischer Kom-

munikation zugrunde, so zeigt sich, dass die Öffentlichkeit, die für eine Demokratisierung politischer Systeme notwendig ist, in hohem Maße von den Strukturen des politischen Systems selbst hervorge-

bracht wurde.<sup>32</sup> Auch wenn die Europäische Union nicht nach den gleichen Mechanismen wie die überwiegend parlamentarischen Systeme der Mitgliedstaaten „funktioniert“ und funktionieren kann, so dürfen die Entwicklungsprozesse der Nationalstaaten doch nicht außer acht gelassen werden. Dies umso mehr, da ihre Mechanismen auch von weiten Teilen der Bevölkerung auf die EU projiziert werden. Nach wie vor fehlt es der Europäischen Union an jenem Dualismus von Regierungs- und Oppositionspartei, der die Debattenkultur in den Nationalstaaten so entscheidend prägt. In den nationalen Systemen sind es neben den Verbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren vor allem die Parlamentsfraktionen und die politischen Parteien, die für die Vermittlung divergierender Positionen stehen. Und genau daran mangelt es der Europäischen Union. Aufgrund der „Gesamtopposition“ des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat, aber auch infolge des geringen Grads an Beteiligung von nationa-

### „Es fehlt der EU an jenem Dualismus von Regierungs- und Oppositionspartei, der die Debattenkultur in den Nationalstaaten prägt.“

len oder europäischen Parteien bildet die EU bisher lediglich eine rudimentäre Wettbewerbsdemokratie. Infolge des fehlenden politischen Wettbewerbs, der etwa in einer stärkeren Personalisierung und Theatralisierung des Führungspersonals sowie der Konkurrenz um Ämter zum Ausdruck kommen könnte,<sup>33</sup> hat sich bislang auch nicht jene transnationale europäische Öffentlichkeit – beziehungsweise haben sich nicht jene europäisierten nationalen Öffentlichkeiten – herausgebildet, die als so dringend für die Legitimationsstiftung betrachtet werden.<sup>34</sup> Infolgedessen ist es geradezu paradox, dass der Verfassungsvertrag, der zumindest eine partielle Politisierung des EU-Systems und somit wohl auch eine Mobilisierung der Öffentlichkeit nach sich gezogen hätte, zum „Opfer“ der Referenden wurde.

Einen Königsweg für die Zukunft der Europäischen Union gibt es in der gegenwärtigen Krisensituation wohl nicht. Die Vorschläge des Weißbuchs der Europäischen Kommission können – sofern sie mit Nachdruck betrieben werden – sicher punktuell zur Verbesserung der Information über Europa beitragen. Der entscheidende Schritt in der politischen Kommunikation scheint indes nicht von reformierten Kommunikations- und Medienstrukturen auszugehen, sondern muss von den politischen Akteuren herrühren. Dazu bedarf es aber neben einer verbesserten Übersichtlichkeit europäischer Entscheidungsprozesse vor allem eines Rahmens, Alternativen im politischen Entscheidungsprozess aufzuzeigen, um so die aktive Teilhabe am europäischen Politikzyklus zu verstärken.

- 
- 1 Vgl. zum Begriff und Hintergrund Ronald Inglehart: Public Opinion and Regional Integration. In: Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold (Hg.): *Regional Integration, Theory and Research*. Cambridge (Mass.) 1970, S. 160–191, sowie Stefan Immerfall / Andreas Sobisch: Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewusstsein ihrer Bürger. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/1997, S. 25–37.
  - 2 Vgl. Karl Heinz Reif: Ein Ende des 'Permissive Consensus'? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung in den EG-Mitgliedstaaten. In: Rudolf Hrbek (Hg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*. Baden-Baden 1993, S. 23–33.
  - 3 Vgl. Oskar Niedermayer: *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*. Bonn 2003, S. 16.
  - 4 Allein das Vertrauen in die Europäische Kommission sank seit Herbst 2004 von 52 auf 46 Prozent. Vgl. hierzu die Zahlen im Eurobarometer von Herbst 2005. Zugleich erklären jedoch auch immer mehr Menschen, sich Europa verbunden zu fühlen. So betonen etwa zwei Drittel aller Deutschen neben der nationalen Identität auch ihre europäische Verwurzelung. Dem stehen jedoch wiederum Umfrageergebnisse gegenüber, denen zufolge sich die Menschen in den EU-Mitgliedstaaten nur unzureichend über die Europäische Union informiert zeigen. Dieser – nur scheinbare – Gegensatz lässt sich nicht allein mit den anhaltenden Reformen im europäischen Mehrebenensystem und seinen komplexen Vertiefungs- und Erweiterungsprozessen erklären, sondern auch mit dem Umstand, dass in der Öffentlichkeit kaum über Europa kommuniziert wird.
  - 5 Vgl. zum Begriff und Problem des Demokratiedefizits Michael Zürn: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 1/1996, S. 27–55; Peter Graf Kielmansegg: Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*. Opladen 2003, S. 49–83. Vgl. des Weiteren Jürgen Gerhard: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien. In: Hartmut Kaelble / Martin Kirsch / Alexander Schmidt-Gernig (Hg.): *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*. Frankfurt am Main 2002, S. 135–158.
  - 6 Mittlerweile gehört es fast zu den Gemeinplätzen der Sozialwissenschaften, zu konstatieren, dass sich in der Union bisher weder eine europäische Identität, noch ein europäisches Volk oder eine europäische Öffentlichkeit herausgebildet haben und es der EU in folgedessen vor allem an einer demokratischen Grundlage mangelte. Obgleich zu berücksichtigen gilt, dass der normativ aufgeladene Öffentlichkeitsbegriff in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus divergierenden Begriffsverständnissen unterliegt, spiegelt sich in den Diskussionen doch ein wachsendes Problembewusstsein hinsichtlich des inneren Zusammenhangs von Integration, Demokratie und Kommunikation wider.

- 7 Mit dieser Zielsetzung erfährt die bisher vorwiegend ökonomisch ausgerichtete europäische Medienpolitik der Gemeinschaft – wie sie sich etwa in der Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vom Oktober 1989 manifestiert – eine neue Akzentsetzung. Vgl. zur bisherigen Entwicklung der europäischen Medienpolitik Christina Holtz-Bacha (Hg.): *Medienpolitik für Europa*. Wiesbaden 2006.
- 8 Vgl. grundlegend zur Rolle der Medien Jochen Hoffmann / Ulrich Sarcinelli: *Politische Wirkungen der Medien*. In: Jürgen Wilke (Hg.): *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn 1999, S. 720–748.
- 9 So das Ergebnis der 2005 von ARD und ZDF in Auftrag gegebenen Studie „Massenkommunikation“. Vgl. Christa-Maria Ridder / Bernhard Engel: *Massenkommunikation 2005: Images und Funktion der Massenmedien im Vergleich*. In: *Media Perspektiven*, 9/2005, S. 422–448.
- 10 Vgl. Eurobarometer Herbst 2005, Nationaler Bericht Deutschland, S. 32.
- 11 So der erläuternde Text unter <http://www.daserste.de/europamagazin/wirueberuns.asp>.
- 12 Europäische Kommission: *Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik*, abrufbar unter [http://europa.eu.int/comm/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_de.pdf), S. 2 f.
- 13 *Weißbuch*, S. 4.
- 14 *Ebd.*, S. 4.
- 15 *Ebd.*, S. 5.
- 16 *Ebd.*, S. 6.
- 17 *Ebd.*, S. 9.
- 18 *Ebd.*, S. 7.
- 19 *Ebd.*, S. 7, 9.
- 20 *Ebd.*, S. 8.
- 21 *Ebd.*, S. 10.
- 22 „Europe by Satellite“ (EbS) ist die 1995 gegründete TV-Nachrichtenagentur der Europäischen Union. Sie versorgt Fernseh- und Radiosender mit aktuellem Material, zum Beispiel Übertragung von Parlamentssitzungen, Pressekonferenzen. Im Internet oder über Satellit können auch Privatpersonen EbS empfangen.
- 23 *Weißbuch*, S. 11.
- 24 *Ebd.*, S. 12.
- 25 *Ebd.*, S. 13.
- 26 *Ebd.*, S. 14.
- 27 Auch das neue (private) EU-Magazin *European Agenda*, das monatlich in einer länderübergreifenden englischsprachigen Vorschau sinnvoll über Termine, Personalwechsel etc. informiert, wird als wichtiger Beitrag zur verbesserten Infrastruktur betrachtet.
- 28 Vgl. zu dieser Einschätzung unter anderem die Berichterstattung in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 3.5.2005, S. 19.
- 29 Vgl. hierzu den kritischen Fernsehbeitrag von Eva Müller / Rolf-Dieter Krause: *Brüsseler Regierungsfernsehen*, <http://www.wdr.de/tv/monitor/beitrag.phtml?bid=793&sid=145>.
- 30 Vgl. hierzu die grundlegende Studie von Christoph O. Meyer: *Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortung* (Berlin 2002), in der darauf verwiesen wird, dass bereits nach dem Maastrichter Vertrag entsprechende Kommunikationsanstrengungen seitens der Europäischen Kommission unternommen wurden.
- 31 *Weißbuch*, S. 13.
- 32 Vgl. zur historischen Dimension Christoph Gusy / Heinz-Gerhard Haupt: *Inklusion und Partizipation. Politische Kommunikation im Wandel*. Frankfurt am Main 2005.
- 33 Vgl. zu dieser Argumentation auch Simon Hix: *Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU*. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch, a.a.O., S. 151–180.
- 34 Vgl. für entsprechende Argumentationslinien auch Claudio Franzius / Ulrich K. Preuß: *Europäische Öffentlichkeit*. Baden-Baden 2004.