

## Die neue Kommunikationspolitik der EU

### Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags nun Plan D?

Katharina Gröber / Sabine Riedel

Mitte Oktober 2005 hat die EU-Kommission auf die vorerst gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden reagiert: Trotz ihrer weiteren Unterstützung für den Europäischen Verfassungsvertrag hält sie es für notwendig, bis Mitte 2006 eine Phase des Nachdenkens einzuschieben. Diese Atempause sollen alle europäischen Institutionen dazu nutzen, um mit den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten in einen Dialog über die gemeinsamen politischen Ziele zu treten. Konkrete Schritte hierzu hat die EU-Kommissarin für Kommunikation, Margot Wallström, nun als sogenannten Plan D vorgelegt. Um die europäische Identität im Sinne des Amsterdamer Vertrags zu stärken, sollen unter dem Motto »Demokratie, Dialog und Diskussion« nationale Debatten über die Zukunft Europas angestoßen werden. Der Zeitrahmen hierfür ist jedoch knapp bemessen: Schon zum nächsten Europatag am 9. Mai 2006 werden erste Ergebnisse erwartet.

Die Europäische Gemeinschaft verfügt auch nach einem halben Jahrhundert ihres Bestehens nur über eine schwache medien-gestützte Öffentlichkeit. Bis heute wird die Brüsseler Politik fast ausschließlich durch die jeweilige nationale Brille vermittelt, wahrgenommen und beurteilt. Wen wundern da die Ergebnisse des jüngsten Eurobarometers? Danach fühlen sich zwar zwei Drittel der EU-Bürger mit Europa verbunden. Doch 43% der Befragten haben eher kein Vertrauen in die politischen Institutionen der Europäischen Union (Eurobarometer 63, September 2005, S. 111 und 104).

Lange Jahre schien dieses Problem nur einen harten Kern von Europa-Anhängern zu bewegen. Erst seitdem Franzosen und Niederländer den Europäischen Verfas-

sungsvertrag in Referenden ablehnten, bemühen sich die Akteure der Europapolitik um die aktive Zustimmung der EU-Bürger zur Vertiefung des Integrationsprojekts.

Zudem schmerzt Europa-Anhängern die Erkenntnis, daß nach der letzten großen Erweiterungsrunde der Kreis derjenigen Länder größer geworden ist, die den politischen Integrationsprozeß eher bremsen als beschleunigen. Hierzu gehören ausgerechnet jene neuen Mitgliedstaaten Osteuropas, deren rasche Aufnahme in erster Linie politische Motive hatte: Die Vereinigung Europas wäre nicht zustande gekommen, wenn allein wirtschaftliche Kriterien den Ausschlag gegeben hätten. So stellt sich die Frage, warum zum Beispiel der tschechische Staatspräsident Vaclav Klaus die

bereits erreichte politische Integration als »kostspielige Einförmigkeit« kritisiert und als das Werk einer »europäischen Ideologie« bezeichnet (Neue Zürcher Zeitung, 30.8.2005)?

Ein weiteres Indiz für diese Euroskepsis liefert die niedrige Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament: Im Juni 2004 – also im Jahr der EU-Osterweiterung – lag sie in Ungarn bei 38,5%, in Tschechien bei 28,3%, in Polen bei 20,9% und in der Slowakei bei nur 17%. Auch diese Zahlen verdeutlichen, daß sich die Analysen um die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden an der Oberfläche eines viel tiefer liegenden Problems bewegen: Während sich die Gemüter in den alten Mitgliedstaaten noch über die Zukunft Europas erhitzen, scheinen die neuen EU-Bürger diesem Thema gleichgültig gegenüberzustehen. Um so dringlicher ist es, daß für die Brüsseler Politik ein europaweites Forum geschaffen wird, das für eine stärkere Partizipation, Öffentlichkeit und Rechenschaftspflicht Sorge trägt.

### **Vorschlag der EU-Kommission: nach der Verfassung nun Plan D?**

Nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrags haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs für eine »Phase des Nachdenkens« bis Mitte 2006 ausgesprochen. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Organe der Union sind aufgefordert, bis dahin ihre zukünftige Rolle im Integrationsprozeß zu definieren und Richtungsziele vorzugeben. Die Europäische Kommission hat ihren Beitrag schon geleistet: Im Oktober veröffentlichte Margot Wallström eine Strategie für die Verbesserung der Kommunikation zwischen Brüssel und den Nationalstaaten (EU-Kommission, COM(2005) 494, 13.10.2005). Die Schwedin will die Öffentlichkeitsarbeit der EU intensivieren, um die Bürger von den Zielen der europäischen Politik zu überzeugen. Ihr sogenannter Plan D steht in direktem Zusammenhang mit dem Aktionsplan der Kommission vom Juli 2005, mit dem die

Kommunikation in Europa insgesamt verbessert werden soll. Ziel des Wallström-Vorstoßes ist es, den EU-Bürgern die europäische Politik künftig professioneller und wirksamer zu vermitteln und einen Konsens über das weitere Vorgehen im Integrationsprozeß herzustellen.

Plan D ist ausdrücklich weder als Vehikel für eine spätere Durchsetzung des europäischen Verfassungsvertrags gedacht noch als eine Art Alternativkonzept. Vielmehr enthält er eine klare Aufgabenteilung: Die Kommission liefert finanzielle Mittel in Höhe von 6 Millionen Euro und bietet 13 Vorschläge an, die sie selbst realisieren will. Dazu zählen Besuche der Kommissionsmitglieder in den Mitgliedstaaten und ihre stärkere Präsenz in den nationalen Parlamenten, die Einrichtung eines Europäischen Runden Tisches für Demokratie, die Unterstützung europäischer Bürgerprojekte, ein Netzwerk von »europäischen Goodwill-Botschaftern«, die Förderung von Maßnahmen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung sowie von Eurobarometer-Umfragen über die Zukunft Europas.

### **Aufgabenverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene**

Die Kommunikationsstrategie von Wallström bindet nicht nur andere EU-Organe ein, sondern fordert die nationalen und regionalen Parlamente ausdrücklich zur Mitarbeit auf. Diese haben zu entscheiden, welche Themen spätestens Anfang nächsten Jahres in den Mittelpunkt der Debatten auf europäischer Ebene gerückt werden sollen. Drei Themenbereiche liegen als Anregung auf dem Tisch, können allerdings ergänzt oder verändert werden:

- ▶ Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas;
- ▶ Die Wahrnehmung Europas und seiner Aufgaben;
- ▶ Die Grenzen Europas und Europas Rolle in der Welt.

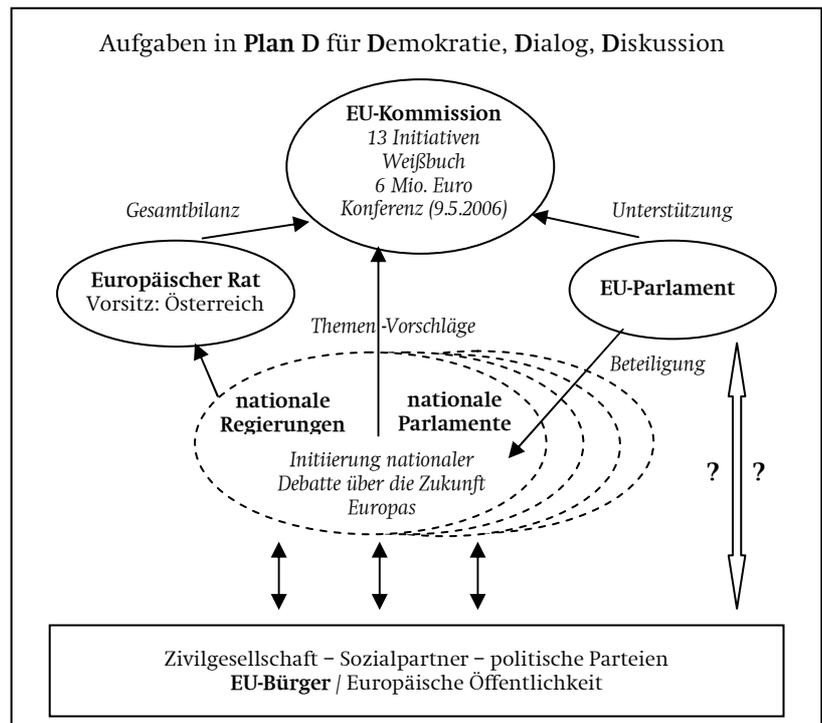
Mit der konkreten Themenfindung sind die einzelnen Nationalstaaten beauftragt: Sie müssen nun Projekte herausarbeiten

und dabei die politischen Parteien, die Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft (Medien, Stiftungen und Bürgervereinigungen) einbeziehen. Als nächsten Schritt wird der Europäische Rat unter österreichischem Vorsitz zum Europatag im Mai 2006 eine Konferenz zur Zukunft Europas organisieren.

Diese terminliche Vorgabe hat zwar den Vorteil, daß die nationalen Institutionen unter Druck gesetzt werden; der Zeitrahmen scheint aber sehr knapp bemessen, will man alle Beteiligten auch tatsächlich erreichen. Außerdem ist es nicht unproblematisch, daß die Aufgabenverteilung nicht so eindeutig festgelegt wurde, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat (s. Graphik). So liegt die Initiierung der Debatte über bestimmte Themen der europäischen Politik in nationaler Verantwortung. Doch werden die Regierungen namentlich nicht in die Pflicht genommen. Überwiegend ist von den nationalen bzw. regionalen Parlamenten die Rede. Das klingt zwar sehr partizipativ, doch wäre es effektiver, wenn den gewählten Regierungsvertretern klare Zuständigkeiten zugewiesen würden.

Dagegen spielt das EU-Parlament in der neuen Kommunikationspolitik der Kommission eine eher schwache Rolle. Die EU-Abgeordneten sind zwar gehalten, sich möglichst in alle Diskussionen auf nationaler und regionaler Ebene einzubringen. Eine zündende Initiative wird von ihnen aber nicht erwartet. Vielmehr sollen sie die Aktivitäten der EU-Kommission nur begleitend unterstützen. Dabei könnte von einer Debatte unter den Volksvertretern des Europäischen Parlaments über zentrale politische Themen ein wichtiges Signal ausgehen: Damit könnte nämlich ein öffentlicher Raum in Europa geschaffen werden, in dem europäische Politik kontrovers diskutiert und gemeinsam mit der EU-Kommission und dem Europäischen Rat beschlossen wird.

An diesem Punkt ist der EU-Kommissarin Wallström kein Vorwurf zu machen. Denn es wäre die Aufgabe des EU-Parlaments, sich mit eigenen Initiativen in diese



neue Strategie einzubringen. Beispielsweise könnten sie den nationalen Parlamenten eine Orientierungshilfe dafür geben, welche der vorgeschlagenen Themen die EU-Bürger am meisten bewegt: Ist es tatsächlich die »Rolle Europas in der Welt« oder nicht vielmehr »die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas«, die jeden einzelnen betrifft und dazu veranlaßt, mehr oder weniger »EU-Europa« zu wollen?

Die EU-Abgeordneten Andrew Duff (GB, Liberale) und Johannes Voggenhuber (A, Grüne) sagten dem Plan D zwar ihre volle Unterstützung zu. Es bleibt aber zu hoffen, daß sie die neue Initiative nicht dazu instrumentalisieren, ihre eigentlichen Anliegen durchzubringen. Tatsächlich geht es ihnen um eine Neuverhandlung des Europäischen Verfassungsvertrags. Wie dargestellt, versteht sich Plan D aber gerade nicht als dessen Rettungsanker. Er ist ein eigenständiger Versuch, die europaweite Identitätskrise mit konkreten Maßnahmen zu überwinden. Deshalb darf die Konferenz zur Zukunft Europas unter dem Ratsvorsitz Österreichs nicht zu einem Debattierklub der politischen Elite werden.

## Europäische Politik verlangt Kommunikation

Mit Plan D konkretisiert Margot Wallström den »Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit« (SEC(2005) 985, 20.7.2005) der EU-Kommission. Er enthält sorgfältige Analysen und zahlreiche gute Vorschläge für eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit. Doch scheinen die Strategen der Generaldirektion für Presse und Kommunikation eine Tatsache nicht ernst genug zu nehmen, die jedoch für den Erfolg der Initiative ausschlaggebend ist: die Wechselbeziehung zwischen Politik und Medien. Moderne Kommunikationsgesellschaften sind von einer sehr engen Verflechtung von Politik und Diskurs (Karl Deutsch) gekennzeichnet, die sich Politiker auf nationaler Ebene oft professionell und effektiv zunutze machen. Anders auf EU-Ebene: Hier werden politische Inhalte selten von einer geschickten Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Die neue Kommunikationsstrategie der EU sollte daher stärker berücksichtigen, daß politische Sachthemen erst dann Aufmerksamkeit gewinnen, wenn sie mit Personen verknüpft werden. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß Interesse geweckt wird und sich Bürger aktiver in politische Entscheidungsprozesse einbringen.

Aus diesem Blickwinkel heraus betrachtet, erweist sich Plan D als eine Kommunikationsstrategie, die noch mit politischen Inhalten gefüllt werden muß. Dafür sollten die 25 Kommissare künftig vor allem eines tun: Den Medien offensiver als bisher Schlüsselthemen vorgeben und auf diese Weise öffentliche Debatten anstoßen. Dabei müssen alle EU-Kommissare zeigen, welche Rolle ihre Ressorts bei so heiklen Problemen wie Migration, Globalisierung oder Bürgerrechte spielen. Dies sind Themen, die in den EU-Staaten nur in nationalem Rahmen diskutiert werden und bei denen trotz ihrer transnationalen Bedeutung eine europäische Perspektive fehlt. Die Kommission müßte dieses Paradox als Chance begreifen und Gemeinsamkeiten nationaler Probleme aufzeigen, etwa in der Sozial- und Bildungspolitik, bei Asyl- und Einwanderungsfragen

und bei der Kriminalitätsbekämpfung. Dabei kann sie auf bereits erreichte gemeinsame Standpunkte im EU-Rahmen zurückgreifen. Potentiale zur Vermittlung von Inhalten bieten beispielsweise die vorgesehenen Auftritte der Kommissare in den EU-Staaten. In Brüssel sollten sie in ihren Politikfeldern Prioritäten herausarbeiten und untereinander abstimmen, nach außen sollten sie Geschlossenheit zeigen.

Zudem muß Medienvertretern die Brisanz von Europapolitik verdeutlicht werden. Wenn Journalisten reizvolle und kontroverse Themen entdecken, werden sie diese gern aufgreifen und an ihre Zielgruppen weitervermitteln.

## Stärkt Plan D die Europäische Gemeinschaft?

Das Potential von Plan D geht verloren, wenn die Vorschläge von Wallström nicht ernstgenommen werden oder die angesprochenen Institutionen sich zu wenig engagieren. Denn andernfalls könnte die neue Kommunikationsstrategie der Kommission viele Bürger eher dazu verleiten, sich in ihrem Mißtrauen gegenüber den EU-Institutionen bestätigt zu fühlen.

Wallströms Plan D ist gerade keine oktroyierte Strategie, sondern auf die Mitarbeit von unten angewiesen: Er hat nur dann Erfolgchancen, wenn die nationalen Debatten über Europapolitik in den Regierungen, den Parlamenten und der Zivilgesellschaft engagiert und kontrovers geführt werden. Die Diskussionen auf nationaler Ebene könnten dazu beitragen, ein stärkeres europäisches Bewußtsein zu entwickeln. Das ist notwendig, da für alle künftigen Projekte europäischer Politik die Akzeptanz der Bevölkerung gebraucht wird.

Plan D bietet die Chance, europäische Politik über nationale Debatten mitzugestalten. Nur auf diesem Weg kann es in absehbarer Zeit einen gewinnbringenden Dialog zwischen den politischen Institutionen auf EU-Ebene und den Bürgern der Union geben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364