

# Staatliche Kommunikationspolitik in der EU: (In)Transparenz

Im Grunde ja, im Fernsehen nein:  
Europas Politiker und die Bolkestein-Richtlinie

von Franz Berwein

E-Mail: xxxxxxxxxxxxxxxx

Studiengang: xxxxxxxxxxxxxxxx

Fachsemester: x

6. Februar 2009

Für das Hauptseminar  
"Politische Öffentlichkeit und Polit-PR in Europa"

Dozenten:

Professor xxxxxxxxxxxx

xxxxxxxxxxx, M.A., MSc

Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung  
LMU München

# Gliederung

I. Einleitung	1
II. Staatliche Kommunikationspolitik in der EU: (In)Transparenz	2
1. Transparenz und Intransparenz	2
1.1. Vorteile von Transparenz	2
1.2. Nachteile von Transparenz	4
1.3. Vorteile von Intransparenz	5
1.4. Nachteile von Intransparenz	7
1.5. Einflussfaktoren	8
2. Der Ministerrat	9
2.1. Grundlagen	10
2.2. Hilfsorgane	10
2.3. Vorwurf der Intransparenz	11
3. Die Dienstleistungsrichtlinie	12
3.1. Vom Entwurf zur Richtlinie	12
3.2. Fehler während des Prozesses	14
4. Das "Nein" Frankreichs im Verfassungsreferendum	16
4.1. Gründe der Ablehnung	16
4.2. Kampf um Deutungshoheit	17
III. Schlussbetrachtung	19
IV. Literaturverzeichnis	20

## I. Einleitung

Lange Zeit waren mit dem europäischen Projekt große Hoffnungen verbunden. Anfangs wollte man die früheren Feindseligkeiten überwinden und weitere verheerende Kriege verhindern. Um dies zu erreichen, wurde die wirtschaftliche Integration gefördert, von der Montan- über die Zollunion bis zum Europäischen Binnenmarkt. So erlebte Europa seine Einigung über Jahrzehnte hinweg weniger als politischen Zusammenschluss; sie war vielmehr auf einen einheitlichen Wirtschaftsraum hin ausgerichtet (Nandelstädt, 2001, S. 224). Der Vertrag von Maastricht markiert dabei einen Wendepunkt der europäischen Integration von der hauptsächlich wirtschaftlichen Homogenisierung hin zu einer zusätzlichen politischen Dimension. Seither ist sowohl die geographische Ausdehnung als auch die politische Macht der EU rapide gestiegen, doch immer größer wird auch der Widerstand gegen diese Entwicklungen. Euroskeptizismus macht sich breit (European Commission, 2007, S. 6f.; Schymik, 2006; Weßels, 2008). Der EU wird ein Demokratiedefizit und Bürgerferne vorgeworfen. Notorisch niedrige Wahlbeteiligungen zeigen die minimale Relevanz, die Bürger ihrer Wahlentscheidung und ihrem Einfluss beimessen (European Commission, 2007; Schmitt & van der Eijk, 2003, S. 279ff.; Wilke & Reinemann, 2005, S. 153f.). Zwar wünscht sich die Mehrheit der Europäer eine europäische Integration, ist aber mit der dazu verfolgten Politik nicht einverstanden, was mit dem Ausspruch "Yes to the Europe I want - No to this one!" (Milner, 2006) bestens umschrieben ist. 2005 kulminierte diese Entwicklung in der Ablehnung der Verfassungsreferenda.

Diese Arbeit soll die Gründe und Hintergründe beleuchten, die zum "Nein" in Frankreich führten. Dazu soll zuerst ausführlich dargestellt werden, auf welchen Überlegungen transparentes und intransparentes Handeln in der Politik fußt, und dann ein Augenmerk auf den Rat der Europäischen Union gelegt werden, der ein exemplarisches Modell für verschiedene Argumente politischer Transparenz liefert. Anschließend werde ich die sogenannte Bolkestein-Richtlinie vorstellen, die eine entscheidende Rolle in der französischen Debatte zur Verfassung spielte, und auf die Kontroverse eingehen, die ihre Einführung begleitete. Neben der Richtlinie gab es noch zahlreiche weitere Gründe, die zur Ablehnung der Verfassung in Frankreich führten. Diese Motive und die Umstände der Ablehnung sollen abschließend dargelegt werden. Am Ende soll noch die Folgezeit nach dem "Nein" beschrieben und ein Ausblick auf die daraus resultierenden Entwicklungen gegeben werden.

## II. Staatliche Kommunikationspolitik in der EU: (In)Transparenz

Zu Anfang ist es wichtig, die verschiedenen Vor- und Nachteile von Transparenz und Intransparenz kennenzulernen, um die Handlungsmotive im Umfeld des Ministerrats, die Kontroverse um die Bolkestein-Richtlinie und das Scheitern des Referendums in Frankreich zu verstehen.

### 1. Transparenz und Intransparenz

Transparenz ist in der Politik ein Schlagwort geworden, mit dem viel Positives verknüpft wird. Gerade der politisch interessierte Bürger wünscht sich eine möglichst hohe Transparenz. Dagegen gibt es andere Akteure im politischen System, die aus verschiedenen Gründen an Intransparenz interessiert sind. Die verschiedenen Argumente und Motive werden im Folgenden zu erörtern sein.

Definiert ist Transparenz laut Cotterrell (1999, S. 414) folgendermaßen: "transparency is the availability of information on matters of public concern, the ability of citizens to participate in political decisions, and the accountability of government to public opinion or legal processes". Sie besteht also aus drei Aspekten: Verfügbarkeit von Information, Möglichkeit zur Teilnahme an politischen Entscheidungen und Rechenschaftspflicht bzw. Verantwortlichkeit der Regierung.

#### 1.1. Vorteile von Transparenz

Eingangs ist zu konstatieren, dass eine informierte Öffentlichkeit das Fundament einer erfolgreichen Demokratie bildet (Fairbanks, Plowman & Rawlins, S. 23, 26; Stiglitz, 2002, S. 30f.). Nur wer informiert ist, ist zu einer freien Willensbildung und damit zu einer fundierten Wahlentscheidung fähig. Diese wiederum legitimiert politische Macht bzw. konstituiert die Gesellschaft als politisches Gemeinwesen (Habermas, 2001a, S. 356). Die folglich eminent wichtige Rolle, Informationen bereitzustellen und damit eine Kommunikation zwischen dem Volk und seinen politischen Vertretern aufzubauen und zu pflegen, fiel traditionell den (Massen)Medien zu. Da die Medien jedoch eher über Fehler als über Erfolge oder den Alltagsbetrieb der Politik berichten, sinkt das Vertrauen der Bürger immer weiter (Koven & Kunselman, 2003, S. 204f.; Lee, 1999, 454f.).<sup>1</sup> Die öffentliche Verwaltung kann sich also nicht

---

<sup>1</sup> Hier werden verschiedene Nachrichtenfaktoren (z.B. Negativität) zum Dilemma.

mehr darauf verlassen, dass die Medien die Bürger über Regierungshandeln wie erwartet informieren, sondern muss nun selbst zur Tat schreiten und zur Unterstützung der Medien geeignete Instrumente und Strategien entwickeln (Lee, 1999). Die (Polit-)PR übernimmt diese Aufgabe und hilft, die Kommunikation zwischen Regierung und Bürgern möglichst effektiv und transparent zu gestalten. Da Transparenz per definitionem diese Kommunikation fördert, stützt ihre Implementierung das Prinzip der Demokratie (Fairbanks et al., 2007, S. 24).

Transparenz trägt nicht nur zum Erfolg der Kommunikation zwischen Politik und Bürgern bei, sondern auch im umgekehrten Fall zwischen den Bürgern und der Politik bzw. der Verwaltung. Darüber hinaus sollte eine transparente Verwaltung auf Anfragen von Bürgern reagieren und ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig sein, denn "transparency can contribute to efficient and effective governance by providing feedback channels, enabling officials and citizens alike to evaluate policies and adjust them accordingly. It provides a means of detecting, and thus correcting, errors in the policies of governmental and inter-governmental institutions" (Florini, 2004, S. 18). Dadurch, dass den Volksvertretern und den Verwaltungsangestellten die Anliegen der Bevölkerung deutlich werden, können Sie ihre Aufgabe besser erfüllen (Stiglitz, 2002, S. 28f.).

Durch Transparenz wird zudem deutlich, auf wen bestimmte politische Beschlüsse zurückgehen. Die Verantwortlichkeit wird klar. Auf die Volksvertreter wirkt es disziplinierend, wenn sie wissen, dass ihre Verhandlungsposition und ihr Abstimmungsverhalten öffentlich gemacht werden. Sie werden deswegen versucht sein, mit ihrer Stimme ein Signal zu setzen und damit zu zeigen, dass sie ihr Mandat vorbildlich erfüllen und loyal und bürgernah agieren (Stasavage, 2005, S. 5f.). Dieser an sich positive Effekt kann auch sehr negative Konsequenzen zeitigen, wie wir später sehen werden.

Zusätzlich sorgt Transparenz dafür, dass die Menschen wieder Vertrauen in ihre Regierung fassen. Dieses Vertrauen erhöht wiederum die Vertrauenswürdigkeit und umgekehrt im Sinne einer positiven Rückkopplung. Dadurch fällt es der Regierung insgesamt leichter, ihre Arbeit zu verrichten, weil weniger Widerstand gegen den politischen Kurs aufkommt und generell weniger Zynismus herrscht. Die Bürger haben eher das Gefühl, dass die Regierung in ihrem Interesse handelt. Für die Regierung ist es wichtig, dieses Vertrauen herzustellen und zu erhalten, denn wenn die

Bürger die erhaltenen Informationen für vertrauenswürdig halten, werden sie bereitwilliger ihr Handeln ändern und auch schmerzhaft Reformen akzeptieren (Fairbanks et al., 2007, S. 28f.; Florini, 2004, S. 18). Abseits dieser möglicherweise manipulativ anmutenden Begründung sei nochmals darauf verwiesen, dass Vertrauen in die Volksvertretung essentiell für eine Demokratie ist (Koven & Kunselman, 2003, S. 210). Darüber hinaus wird ein gemeinsames Vorgehen von Regierung und Volk zu besseren Ergebnissen führen als dauerhafte Opposition derselben.

## 1.2. Nachteile von Transparenz

Dadurch, dass die Verhandlungsposition und das Abstimmungsverhalten öffentlich einsehbar werden, geht eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung von beiden Haltungen aus. Politiker sind, wie oben beschrieben, versucht, ihre Loyalität und Durchsetzungskraft zu beweisen, und könnten deswegen dazu tendieren, überzogene Verhandlungspositionen einzunehmen oder Abstimmungen mit ihrem Veto zu blockieren, um ihre Vorschläge durchzusetzen. Dies mindert gerade dann die Effizienz, wenn nur ein einstimmiges Votum zu einem Ergebnis führt und eine einzelne Stimme bzw. Veto zur Blockade reicht (Meyer, 2004, S. 133). Es mag sogar so weit kommen, dass die Verhandlungen abgebrochen werden, wenn eine Seite zu hoch "pokert", was natürlich einen dramatischen Effizienzverlust nach sich zieht (Stasavage, 2005, S. 6).

Außerdem kann Transparenz dazu führen, dass ein Politiker seine Stimme bzw. sein Abstimmungsverhalten ändert, weil die Öffentlichkeit großen Druck auf ihn ausübt. Hierbei könnte es sogar vorkommen, dass diese Änderung wider besseren Wissens geschieht, zum Beispiel weil der Politiker in dem Fachgebiet Expertenwissen besitzt oder ihm Expertenquellen zugänglich sind, die der Öffentlichkeit versagt sind (Stasavage, 2005, S. 6). Morris (2001) bezeichnet dieses Phänomen als *political correctness effect*. Ein Gegenargument zu dieser These wäre, dass auch dieses Wissen oder diese Quellen im Sinne höherer Transparenz öffentlich gemacht werden können und das Volk sich dadurch eine eigene Meinung bilden kann.

Transparenz im gesamten Entscheidungsprozess führt des Weiteren dazu, dass heikle Entscheidungen und Grundsatzdebatten in vorgelagerte geheime Gremien transferiert werden, um der als störend empfundenen Öffentlichkeit auszuweichen. Im eigentlichen Entscheidungsgremium wird dann nur noch die vorher ausgehandelte Gesetzes-

vorlage abgesegnet, teilweise sogar ohne formale Abstimmung, wie wir später am Beispiel des Ministerrates sehen werden. Verhandlungspositionen und teils sogar das Abstimmungsverhalten werden dadurch für externe Beobachter unsichtbar, da sie nur in nicht-öffentlicher Runde zur Sprache kommen. Für den Fall, dass eine einstimmige Entscheidung vorgeschrieben ist, verbessert diese Strategie zwar den Fortschritt der Verhandlungen, verhindert aber dann jeden Blick hinter die Kulissen, da sich aus einem einstimmigen Bild kein Aufschluss über die Verhandlungen gewinnen lässt (Stasavage, 2005, S. 10, 16). Dieser völlige Ausschluss der Öffentlichkeit führt, wie oben schon erklärt, zu Misstrauen und Zynismus. Steinberg (2002, S. 342) bezeichnet diese Methode am Beispiel der GATT/WTO gar als "organized hypocrisy".

### 1.3. Vorteile von Intransparenz

Aus Sicht vieler Bürger würde dieser Abschnitt wohl recht kurz ausfallen, aber neben dem oft vorgeworfenen Verbergen und Vertuschen von Fehlern und Missetaten gibt es für Intransparenz auch einige hehre Motive.

Durch den Ausschluss interner und externer Störfaktoren lässt sich eine höhere Effizienz erreichen, sowohl was die Verhandlungen als auch was die letztendlichen Entscheidungen betrifft. Einer dieser Störfaktoren ist der oben beschriebene *political correctness effect*, der besagt, dass Politiker bei öffentlichem Entscheidungsprozess aufgrund des hohen Drucks der Öffentlichkeit ihre Stimme wider besseren Wissens ändern und dem Volk nach dem Mund reden. Wenn nur die Entscheidung aller sichtbar ist, nicht aber die Verhandlungspositionen oder das Abstimmungsverhalten, wird diesem Verhalten die Grundlage entzogen und der Politiker fühlt sich nicht gezwungen, sich dem öffentlichen Druck zu unterwerfen (Meyer, 2004, S. 137). Selbiges gilt für die zuvor erwähnte Profilierung und die Einnahme übertriebener Verhandlungspositionen oder einer Blockadehaltung. Intransparenz lässt keinen Lohn für solch destruktives Verhalten zu; das Scheitern der Verhandlungen würde sich negativ auf das ganze Organ und damit seine Konstituenten auswirken (Stasavage, 2005, S. 14).

Koremenos (2004, S. 23ff.) nennt als zusätzliches Argument für Intransparenz die Möglichkeit, Lobbygruppen aus der Entwurfsphase oder sogar dem ganzen Entscheidungsprozess auszuschließen. Dies hat den Vorteil, dass deren einseitige und überzogene Forderungen kein Forum finden und keine Chance erhalten, durch ihre Exklusivität den Verhandlungen jede Möglichkeit zum Fortschritt zu nehmen. Es bleibt

dennoch fraglich, ob Lobbygruppen ihren Einfluss nicht schon vor Beginn der Verhandlungen geltend machen können (und damit schon die Verhandlungsposition beeinflussen) und ob sie nicht trotz Ausschluss auch noch nach Abschluss der Verhandlungen deren Ergebnisse blockieren können (Stasavage, 2005, S. 7).

Außerdem erleichtert Intransparenz die Aufgabe, die Verhandlungsergebnisse zu erklären. Die hitzigen Debatten hinter den Kulissen sind vorüber und der getroffene Deal spiegelt die Position aller wieder, wodurch sich jeder auf seinen Verhandlungserfolg fokussieren und diesen besonders herausstellen kann. Kritik an den Verhandlungspartnern ist überdies selten, da man folgende Verhandlungen nicht negativ beeinflussen will. Unter diesen Umständen fällt es leicht, die Ergebnisse günstig zu interpretieren und die eigene Performanz in ein besseres Licht zu rücken<sup>2</sup> (Meyer, 2004, S. 134, 138; Stasavage, 2005, S. 7, 10-13). Die Intransparenz kommt hierbei den Politikern zugute, denn sie haben wenig Interesse an einem transparenten Entscheidungsprozess - "both to protect themselves and to reap personal gains" (Florini, 2004, S. 19).

Durch die Nicht-Öffentlichkeit entsteht außerdem eine ganz andere Atmosphäre für die Verhandlungen; Stasavage (2005) nennt sie bezüglich des Ministerrats eine "culture of compromise" (S. 13). Mehrere Beispiele aus der EU zeigen auf, dass freier Austausch nur dann stattfinden konnte, wenn die Verhandlungen im Geheimen stattfanden. Hinter geschlossenen Türen bietet sich ein größerer Freiraum für Diskussionen, denen dann Gesetzesinitiativen oder multilaterale Abkommen folgen können (Stasavage, 2005, S. 14f.). Es wird nicht sofort jeder Satz von Zuhörern auf Widersprüche abgeklopft und geäußerte Befürchtungen werden durch die fehlende Öffentlichkeit nicht zur Panikmache. Durch diese Kultur werden erfolgreiche Verhandlungen erleichtert, wie Jeffrey Lewis anhand der "local elections directive" belegte. So kam es dabei nicht zu einem hartnäckigen Feilschen oder gar einem Abbruch, sondern zu vernünftigen Diskussionen, in denen das bessere Argument gewann. In einem anderen Umfeld wäre dies wohl nicht möglich gewesen (Lewis, 1998; Lewis, 2005).

Insgesamt muss man konstatieren, dass Intransparenz dabei helfen kann, wohlüberlegte Entscheidungen zu treffen und gute Kompromisse zu finden. Hier zeigt sich ein klarer Widerspruch zwischen der Verbindung von Demokratie und Öffentlichkeit

---

2 Auch bekannt als *Credit-Claiming*.

einerseits und den politischen Erfahrungen und Forschungsergebnissen aus der Spiel- und Verhandlungstheorie andererseits, der sich in vielen Politikfeldern bemerkbar macht.

#### 1.4. Nachteile von Intransparenz

Bei einem intransparenten Entscheidungsprozess ist für die Bürger nicht ersichtlich, ob ihr Vertreter auch wirklich ihre Interessen vertritt. Es findet keine Kontrolle statt und folglich kann auch keine Bewertung seines Handelns erfolgen, was es dem Politiker enorm erleichtert, hinter den Kulissen bestimmte Lobby- oder Privatinteressen zu vertreten. Dies wird umso wahrscheinlicher, je geheimer der Entscheidungsprozess ist (Stasavage, 2005, S. 7). Solches Verhalten führt zu einer nicht hinnehmbaren Verzerrung und in der Folge zu einer Erosion des Vertrauens in die Politik insgesamt (Stasavage, 2005, S. 5, 11; Stiglitz, 2002, S. 34f.). Wie bereits dargelegt, kann dies nicht im Sinne der Politik sein, da ihr damit größere Widerstände entgegenschlagen. Für den Bürger wirft dieses Verhalten die logische Frage auf, was Volksvertreter hinter geschlossenen Türen debattieren, welche unbeantwortet zur nächsten Frage führt: "Wird da Politik gegen mich gemacht?". Im Zweifelsfall werden sie sich folglich gegen die daraus resultierende Gesetzesvorlage entscheiden<sup>3</sup>, wie wir auch später am "Nein" Frankreichs sehen werden.

Außerdem wird Intransparenz missbraucht, um öffentliche Verantwortung zu vermeiden. So wurde bereits deutschen und französischen Vertretern nachgewiesen, dass sie bei den Verhandlungen die gegenteilige Position vertraten zu derjenigen, die sie in der Öffentlichkeit als die ihre angaben (Stasavage, 2005, S. 11). Eine andere Möglichkeit, Verantwortung zu vermeiden, stellt das *Scapegoating* dar. Darunter versteht man, "Misserfolge den EU-Institutionen und ausländischen Regierungen in die Schuhe zu schieben" (Meyer, 2004, S. 139) und damit andere zum Sündenbock zu machen. Diese Taktik ist auch bekannt als "Brussels blame game" (Meillier, 2007, S. 35) und wird von nicht wenigen Politikern gerne zur Ablenkung genutzt.

Ein ähnliches Spiel ist das sogenannte "Spiel über Bande". Darunter versteht man die verbreitete Strategie, eine auf nationalstaatlicher Ebene kontroverse Gesetzesvorlage nicht im heimischen Parlament einzubringen, weil sie dort möglicherweise scheitern könnte. Stattdessen wird sie nach Brüssel getragen und dort mit den Vertretern anderer Staaten ein Kompromiss herausgehandelt, der sehr nahe an der Vorlage ist. Als

<sup>3</sup> Frage und Folgerung entstammen der Kurs-Diskussion zum Referat am 4.12.2008.

Richtlinie aus Brüssel kommt die Gesetzesvorlage nun zurück in die Heimat und wird dort für gewöhnlich vom Parlament durchgewunken (Herzog & Gerken, 2007, S. 2; Scharpf, 1985; Singer, 2003, S. 35f.).

Allgemein zeigt sich, dass der Mangel an originär europäischen Medien die Intransparenz und deren Nachteile begünstigt. National orientierte Medien verstehen Europapolitik noch immer nicht als Innenpolitik. Die Heimatredaktion und die EU-Korrespondenten sind nicht genug vernetzt, was daran liegt, dass Folgen der Europapolitik im nationalen oder regionalen Kontext nicht beleuchtet werden (können) und umgekehrt nationale Themen selten auf ihre europapolitische Dimension hin analysiert werden.<sup>4</sup> Diese "Informations- und Bewusstseinsasymmetrien erlauben es nationalen Regierungen (...), Rechenschaftserwartungen von verschiedenen Ebenen gegeneinander auszuspielen und ins Leere laufen zu lassen" (Meyer, 2004, S. 142). Selbiges gilt für die transnationale Vernetzung der europäischen Journalisten. Der Mangel an europäischen Medien basiert hauptsächlich auf der ungenügend vorhandenen Europäischen Öffentlichkeit, die laut Habermas nötig wäre, um das Demokratiedefizit der EU zu überwinden (Habermas, 2001b, S. 19f.).

### 1.5. Einflussfaktoren

Die Ausgestaltung der (In-)Transparenz wird von zahlreichen Einflussfaktoren bestimmt, die in persönliche, organisatorische und ressourcenbezogene Faktoren kategorisiert werden können und hier in Kürze dargestellt werden sollen.

Auf der persönlichen Ebene bestimmt zuerst die Motivation das eigene Handeln, die auf obigen Argumenten fußt. Als weiterer Faktor tritt die Angst hinzu, dass die herausgegebenen Informationen verzerrt werden oder auf Unverständnis treffen und dass daraus resultierende negative Berichterstattung zum Arbeitsplatzverlust führt. Diese Furcht führt dazu, dass Sprecher sehr vorsichtig und knapp auf Fragen antworten (Fairbanks et al., 2007, S. 29). Sie kann sogar darin gipfeln, dass Informationen absichtlich zurückgehalten werden (Florini, 2004).

Auf Organisationsebene bestimmt der Vorgesetzte maßgeblich das Klima im Umgang mit Informationen und hat eine Vorbildfunktion inne, von der eine Signalfunktion für die Belegschaft ausgeht. Auch die Einbindung der PR-Abteilung in interne Kommunikationsvorgänge ist von großer Bedeutung. Gleiches gilt für die

---

<sup>4</sup> Im Kurs wurde dazu das Beispiel der Hafentarif-Richtlinie genannt, die erst über Umwege medial Beachtung fand.

Auswahl der Sprecher: Oft werden sie deswegen ernannt, weil ihre politische Richtung der gewünschten Orientierung entspricht, und nicht, weil sie sich durch besondere fachliche Kompetenz ausgezeichnet hätten. Des Weiteren ist der Auftrag der Institution entscheidend: Die nationale Sicherheit betreffende Organisationen sind naturgemäß intransparenter als solche, deren Informationen für den Normalbürger von Bedeutung sind, wie beispielsweise ein Gesundheitsministerium. Im ersten Fall wird mehr Nachrichtenkontrolle ausgeübt und den Medien erhebliches Misstrauen entgegengebracht, während im letzteren Fall diese Überlegungen keine so große Rolle spielen (Fairbanks et al., 2007, S. 30f.; Florini, 2004, S. 20f.).

Zuletzt geben selbstverständlich die Ressourcen den Ausschlag, ob Informationen überhaupt verwertet werden können. Oftmals sind zwar sehr viele, wenn nicht alle Informationen vorhanden, dem vorhandenen Personal fehlt aber die Zeit, sich durchzuarbeiten und das Material aufzubereiten. Die Informationen müssen folglich priorisiert und selektiv verwertet werden. Außerdem kann eventuelles Feedback dann wegen der strengen Zeitvorgaben nicht mehr aufgenommen werden. Personal ist die zweite Ressource, an der ein konstanter Mangel besteht. Viele Regierungen engagieren für ihre Programme weniger als eine mit PR/Kommunikation befasste Vollzeitkraft, was zu den genannten Folgen führt. Außerdem wirkt sich eine Reduktion des Personals auch auf die Expertise aus, mit der die Arbeit bewältigt wird. Schließlich beeinflussen finanzielle Überlegungen und Grenzen die Transparenz erheblich. Sowohl das Personal als auch dessen Ausstattung schlagen zu Buche; darüber hinaus verschlingen Forschung, Publikationstätigkeit und die Organisation (zum Beispiel von Konferenzen) viel Geld. Angesichts ihrer Tendenz zur Intransparenz stellt sich hierbei für viele Politiker die Frage, ob es wirklich Sinn macht, die Ressourcen für diesen Zweck zu verwenden (Fairbanks et al., 2007, S. 32f.).

## 2. Der Ministerrat

Aufgrund seiner mangelnden Transparenz ist es nicht verwunderlich, dass viele Europäer den Rat nicht kennen oder nicht um seine politische Macht wissen (bspw. Europäische Kommission, 2003, S. 98f.). Aus diesem Grund soll kurz die grundsätzliche Funktion des Rates erläutert werden. Danach gehe ich auf die verschiedenen zum Rat gehörigen Organe ein und schließe mit einer Betrachtung der Vorwürfe, die gegen den Rat aufgrund seiner Intransparenz vorgebracht werden.

## 2.1. Grundlagen

Der Ministerrat, oder auch "Rat der Europäischen Union", kurz Rat, setzt sich zusammen aus den jeweiligen Fachministern der nationalen Regierungen. Ihm wird zusammen mit dem Parlament die Legislativfunktion zugeschrieben (Mitentscheidungsverfahren), wobei der Kommission das Initiativmonopol zukommt (sogenannte Gemeinschaftsmethode). "Das intergouvernementale Verfahren des Regierens, das meist auf dem Einstimmigkeitsgebot beruht, erstreckt sich vor allem auf die Innen- und Justizpolitik sowie die Außen- und Sicherheitspolitik", zeigt Meyer (2004, S. 130f.) auf. Hier übt der Rat die ausschließliche Legislativ- und Entscheidungsfunktion aus. Der Rat kontrolliert außerdem die Kommission über die Komitologie-Ausschüsse (Meyer, 2004, S. 133). Er tagt wegen der verschiedenen Politikfelder in unterschiedlichen Zusammensetzungen, die nach ihren Aufgabenbereichen benannt sind. Die bekannteste Formation dürfte "Ecofin" darstellen, der Rat für Wirtschaft und Finanzen. Weitere sind beispielsweise der Rat für Landwirtschaft und Fischerei oder der Rat für Wettbewerbsfähigkeit. Je nach Politikbereich sieht der EG-Vertrag entweder Einstimmigkeit oder eine einfache Mehrheit als Abstimmungsverfahren vor. Zusätzlich besteht die Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheitswahl, die allerdings wegen den Vorteilen der Konsensfindung bei den Mitgliedsstaaten nicht sonderlich beliebt ist. Trotzdem stellt sie die häufigste Abstimmungsmethode dar (Sherington, 2000, S. 175; Wilkoszewski & Münch, 2006, S. 6).

## 2.2. Hilfsorgane

Bevor dem Rat Entscheidungsvorlagen unterbreitet werden, erfolgen durch die initiativ tätige Kommission bereits Vorarbeiten, die nach Gretschmann (2001, S.28) zwischen 70 und 80 Prozent des Aufwands bedeuten. Dem Ministerrat selbst unterstehen zahlreiche Arbeitsgruppen und verschiedene Ausschüsse. Diese Fachgruppen leisten die inhaltliche Vorarbeit für die Treffen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV bzw. COREPER). Basierend auf den Vorarbeiten der Arbeitsgruppen oder den Initiativen der Kommission bereitet je nach Politikbereich der AStV I oder der AStV II unter Ausschluss der Öffentlichkeit den überwiegenden Teil der Entscheidungen des Rates vor und schließt sie als sogenannte "A-Punkte" ab. Nach Schätzungen werden durch dieses Verfahren 70 bis 85 Prozent aller Probleme entschieden. Nur der Rest wird als "B-Punkte" tatsächlich auf Ministerebene diskutiert und beschlossen. Eine formale Abstimmung ist dabei die Ausnahme, das Konkordanz-

prinzip dagegen die Regel (Gretschmann, 2001, S. 28-30; Stasavage, 2005, S. 10). Durch diese Intransparenz wird öffentliche Einflussnahme vermieden und das Knüpfen von "Package Deals" und Koalitionen erleichtert (Meyer, 2004, S. 136).

### 2.3. Vorwurf der Intransparenz

Aufgrund der Nichtöffentlichkeit der meisten Entscheidungsprozesse sieht sich der Rat dem Vorwurf der Intransparenz ausgesetzt. Meyer (2004, S. 133) wirft sogar die Frage auf: "Wer kennt den Ministerrat?" und sieht ein Kontrolldefizit bedingt durch ein Wahrnehmungsdefizit. Vielen Europäern ist gar nicht bewusst, welche Rolle der Rat in der EU spielt. In Umfragen nach dem Bekanntheitsgrad landet der Ministerrat trotz seiner Machtfülle weit abgeschlagen hinter anderen Organen der EU. Viele wissen auch nicht, dass der Rat selbst Entscheidungen trifft, sondern vermuten, dass sich dort Regierungschefs nur zur unverbindlichen Konsultation versammeln. Die Häufigkeit, oder besser gesagt Seltenheit, der medialen Berichterstattung zeichnet ein ähnlich schwaches Bild (Meyer, 2004, S. 134).

In den 90er Jahren fand allmählich ein Umdenken bei der EU-Kommunikationspolitik statt, einerseits aufgrund der Erweiterung, die transparente Länder wie Schweden und Finnland in die EU brachte, andererseits aufgrund der erweiterten Kompetenzen durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam (Brüggemann, 2007, S. 9). 1993 entschloss sich der Rat, Dokumente zu seinen Verfahren auf Abruf bereitzustellen, behielt sich aber vor, sie aufgrund von Vertraulichkeit und einiger anderer Ausnahmen zurückzuhalten (Rat der EU, 1993, Art. 4). Aufgrund mehrerer Gerichtsurteile neigte der Rat schließlich zunehmend zu einer etwas offeneren Informationspolitik (Stasavage, 2005, S. 8f.). Eine Rolle spielte auch das Fiasko des als infam empfundenen Reports von de Clercq (1993) und die Zunahme kritischer Journalisten in Brüssel. Schockierende Skandale wie BSE und Cresson trugen in der Folgezeit zu einem lauter werdenden Ruf nach Transparenz bei (Meillier, 2007, S. 9-12). Seit 2001 bietet der Rat erweiterten Zugang zu seinen Dokumenten, wobei dieser abermals verwehrt werden kann, wenn dadurch der Entscheidungsprozess, laufende Verfahren, die öffentliche Sicherheit oder andere Güter bedroht sein könnten (Brüggemann, 2007, S. 10f.). Zusätzlich zur Möglichkeit, Dokumente abzurufen, bietet der Rat nun auf seiner Webseite eine monatliche Zusammenfassung seiner Beschlüsse samt Abstimmungsverhalten und Auszüge aus den Protokollen, genannt "Council Minutes". Darin werden Handlungen und Abschnitte der Diskussionen aufgeführt; die

Verhandlungspositionen der einzelnen Mitgliedsstaaten gehen jedoch nicht daraus hervor. Seit Sommer 2006 debattiert der Rat sogar all jene Fragen öffentlich, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem Europäischen Parlament getroffen werden (Brüggemann, 2007, S. 13).

Obwohl teilweise öffentlich diskutiert und das Abstimmungsverhalten nun veröffentlicht wird, steigt die Transparenz des Rates nicht merklich an, da die meisten Ratsentscheidungen ohne formales Votum verabschiedet werden (Stasavage, 2005, S. 16). Ein transparenterer Rat würde nur dazu führen, dass noch mehr Verhandlungen und Entscheidungen auf Ebene des ASV oder darunter getroffen werden und der Rat nur noch die Dokumente abnickt (Sherrington, 2000, S. 171) - die bereits erwähnte Strategie, heikle Debatten in geheime Gremien zu verschieben. Trotz wohlmeinender Beschlüsse ist der Weg zu wirklicher Transparenz ergo noch weit, wenn auch die Bemühungen klar erkennbar sind. Der Kernpunkt ist allerdings, dass alle Reformen seitens europäischer Institutionen nichts helfen, solange die Bürger davon nichts mitbekommen. "No one is really listening", merkt Stasavage (2005, S. 17) an. Trotz vorhandener Informationen findet eine Berichterstattung über Ratsdebatten in den nationalen Medien zu selten statt, was auch teilweise am mangelhaften und nicht zitierfähigen Output des Rates liegen könnte (Meyer, 2004, S. 137, 141f.). Die Bolkestein-Richtlinie ist ein solcher Fall; Informationen über die Richtlinie waren schon ein Jahr lang verfügbar, bevor die Medien den Sachverhalt aufgriffen (Stasavage, 2005, S. 17). Um sie dreht sich der nächste Abschnitt.

### 3. Die Dienstleistungsrichtlinie

Die Dienstleistungsrichtlinie, nach ihrem Namensgeber auch Bolkestein-Richtlinie genannt, basiert auf der Dienstleistungsfreiheit (EG-Vertrag, Art. 49-55). Sie entsprang dem Vorhaben, bis 2010 der wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum der Welt zu werden, das der Europäische Rat im Jahr 2000 in Lissabon formulierte (Europäischer Rat, 2000).<sup>5</sup> Ähnliche Bestrebungen, die Hemmnisse im Binnenmarkt abzubauen und die widerstreitenden nationalen Gesetze im Dienstleistungssektor zu harmonisieren, waren in den Jahren zuvor gescheitert (Meillier, 2007, S. 22).

#### 3.1. Vom Entwurf zur Richtlinie

Nachdem laut Meillier (2007) relevante Akteure und Interessenvertreter konsultiert

---

<sup>5</sup> Falsch bei Meillier (2007, S. 23), die seltsamerweise 2014 als Zieljahr angibt.

worden waren, legte der für den Binnenmarkt zuständige Kommissar Frits Bolkestein im Januar 2004 einen Entwurf vor, dem sich der Rat und das Parlament im Mitentscheidungsverfahren annahm. Der anfängliche Entscheidungsprozess verlief ruhig und gewöhnlich, was für einen Vorschlag, der sich auf eine der vier Grundfreiheiten auswirkt, sehr überraschend ist. Als im Rahmen der belgischen Wahlen und der französischen Referendumskampagne erstmals Elemente des Richtlinienentwurfs bekannt wurden, entzündete sich daran massiver Protest. Das Europäische Sozialforum in London griff im September 2004 die Kontroverse auf und koordinierte den Widerstand (Meillier, 2007, S. 23f). Eine zentrale Webseite wurde geschaffen, auf der man eine Petition gegen die Richtlinie unterzeichnen konnte und sich den Protesten anschließen konnte.<sup>6</sup> Transnational vernetzte Gewerkschaften und NGOs wie Attac beförderten das Thema auf die nationale Bühne und stellten Öffentlichkeit her. Im Februar und März 2005 kam es schließlich zu Massenprotesten in Brüssel. Die Öffentlichkeit war mobilisiert und demonstrierte gegen die als ultraliberal empfundene Richtlinie und für das dadurch gefährdete Europäische Sozialmodell. Die Medienheizten die Stimmung mit Schlagzeilen wie "Le cauchemar Bolkestein" (Libération, 16.03.2005) und "the Frankenstein directive" die "polemic spiral" (Meillier, 2007, S. 24) weiter an.

Der Hauptkritikpunkt an dem Entwurf war das sogenannte Herkunftslandprinzip. Es besagt, dass für einen Erbringer von Dienstleistungen grundsätzlich die Gesetze des Landes gelten, in dem er niedergelassen ist (und nicht die desjenigen Landes, in dem er operiert), und diese Erbringung von Dienstleistungen nicht beschränkt werden darf (Kommission, 2004, Art. 16). Die befürchteten Folgen dieser Liberalisierung reichten von Lohndumping über Sozialabbau bis zur Gefährdung der Daseinsvorsorge und des öffentlichen Diensts (Meillier, 2007, S. 24; Milner, 2006, S. 259).

Um die Zustimmung der Franzosen zum Verfassungsreferendum nicht zu gefährden, verlangte Präsident Chirac im März 2005 beim Treffen des Europäischen Rates eine komplette Überarbeitung der Richtlinie. Angesichts der anhaltenden Proteste wurde seiner Forderung entsprochen und das Parlament beschäftigte sich in der Folgezeit mit dieser Aufgabe. Durch die brodelnde Stimmung wurde Kommunikation über die Richtlinie unmöglich, bis das Parlament nach einer Verschiebung der Abstimmung, kontroversen Debatten und insgesamt 211 Änderungen, teils in letzter Minute, im Februar 2006 schließlich zu einem verwässerten Kompromiss fand (Meillier, 2007,

<sup>6</sup> <http://www.stopbolkestein.org/>. Die Seite ist mittlerweile nicht mehr verfügbar.

S. 25; Howarth, 2007, S. 95). Dabei wurden zahlreiche Sektoren, Dienste und Rechte von der Neuregelung ausgenommen, um den Kritikern entgegenzukommen, wodurch Teile des Entwurfs sogar in ihr Gegenteil verkehrt wurden. Das Herkunftslandprinzip wurde getilgt und durch ein abgeschwächtes "freedom to provide services" ersetzt (Howarth, 2007, S. 95; Nicolaidis & Schmidt, 2007, S. 25f.). In den folgenden Monaten äußerten sowohl die Kommission als auch der Rat ihre Standpunkte und brachten einige Änderungen ein. Diese Vorschläge wurden vom Parlament größtenteils wieder in eine konsolidierte Fassung übernommen, die am 15. November 2006 angenommen und am 12. Dezember vom Rat gebilligt wurde. Rechtsverbindlich wurde die Richtlinie schließlich mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 27. Dezember 2006.

### 3.2. Fehler während des Prozesses

Auf dem Weg vom Entwurf zur Richtlinie kam es zu einigen verhängnisvollen Fehlern. Meillier (2007) führt an, dass der Richtlinienentwurf bereits die selben Fehler aufwies wie viele andere Gesetzesinitiativen der EU. Zwar wurden Anhörungen durchgeführt, diese waren aber unausgewogen zugunsten der Liberalisierung. Selbiges gilt für die Konsultationen von 2000 bis 2004, die dem Entwurf vorangingen. Auch hier wurden wichtige Interessenvertreter nicht eingeladen. "The Commission refused to organise a public hearing with civil society representatives - with the motive that, precisely because of the wide range of sectors covered by the proposal, this would be too long and cumbersome" (Meillier, 2007, S. 26). Die GD Markt organisierte zwar auf eigene Faust eine öffentliche Anhörung, lud aber nur altbekannte Freunde ein. Es ist folglich kein Wunder, dass sich Gewerkschaften und NGOs übergangen fühlten und gegen den Entwurf Sturm liefen, als sie davon Wind bekamen.

Hier trat das Kommunikationsdefizit der EU deutlich zutage: Man verließ sich auf einen Akteur - die Kommission oder gar nur die GD Markt - und bürdete ihm die ganze Last auf. Die fehlende Kommunikationserfahrung führte dazu, dass wichtige Interessengruppen nicht beachtet wurden und keine breit angelegte Kampagne durchgeführt wurde, die bei einem so weitgreifenden Gesetzesvorhaben sicher sinnvoll gewesen wäre. Daran kann man einen Mangel an mittel- bis langfristiger strategischer Planung ablesen. Außerdem zeigt sich, dass die EU Kommunikation oft nur als Legitimation ansieht und nicht als Informations- und Interaktionsprozess mit der Öffentlichkeit. Dies wäre bei offenen und ausgeglichenen Anhörungen und demokra-

tischen Prozessen vielleicht noch in Ordnung; diese fanden jedoch nicht statt (Meillier, 2007, S. 28).

Nachdem die Kommission die Ängste der Bevölkerung zuerst nicht wahrnahm und dann nicht ernst nahm, kam es zu einem weiteren Fehler. Als die Protestwellen höher schwappten, wurde die Kommission immer schweigsamer und verstummte schließlich ganz. Als sonst kommunikationsfreudigster Hauptakteur überraschte und verwirrte sie mit diesem Manöver auch die Medien, die sich im Folgenden dem Rat und vor allem dem Parlament zuwandten. Diese Kehrtwende der Kommission in Richtung Intransparenz lag zum einen in der fehlenden Kommunikationsstrategie und den unvorhergesehenen Schwierigkeiten begründet, zum anderen aber auch in dem Willen, hinter den Kulissen Kompromisse auszuhandeln und auf die Konsensfindung größeren Einfluss auszuüben. Zusätzlich fand Ende 2004 ein Wechsel der Kommission statt; auf Bolkestein folgte McCreevy. Der Nachfolger sollte nicht für die Sünden des Vorgängers bestraft werden: "By no means should McCreevy stand up in front of the Berlaymont praising the goods of the Services Directive - hence receiving tomatoes for a text he did not propose. Our strategy was therefore, not to communicate" (Meillier, 2007, S. 29).

Auch die Bemühungen des Rates und des Parlamentes, die Stimmung zu beruhigen, halfen nicht viel, da die Öffentlichkeit durch die anfänglichen Kommunikationsfehler schon Misstrauen geschöpft hatte. Erst als die Richtlinie dann mit zahlreichen Kompromissen verabschiedet wurde, verebbte die mediale und öffentliche Hysterie.

Ein weiterer Fehler liegt im System der EU-Berichterstattung: Selbst wenn die Korrespondenten um die Brisanz eines Richtlinienentwurfes wissen, ist dies den Heimatredaktionen oft schwer zu vermitteln. Jene haben einerseits wenig Ahnung von Europapolitik und stellen andererseits dem Korrespondenten für seine Belange oft zu wenig Zeilen bereit, um die Komplexität, Hintergründe und Akteure aufzuzeigen (Meyer, 2004 S, 139 und S. 141f). Für zusätzliche Verwirrung der Medien sorgten die Kommunikationspolitik der Kommission und der unübliche Frontverlauf nicht zwischen dem national alltäglichen Links und Rechts, sondern auf europäischer Ebene eher zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten (Meillier, 2007, S. 33).

Schlussendlich versuchten nationale Politiker und Akteure, aus der Bolkestein-Misere der EU politisches Kapital zu schlagen (Milner, 2006, S. 259). Am Beispiel Frankreich, das nun diskutiert werden soll, lässt sich das gut belegen.

## 4. Das "Nein" Frankreichs im Verfassungsreferendum

All die vorangestellten Sachverhalte, die Intransparenz der EU, die am Beispiel des Rates aufgezeigt wurde, und die Bolkestein-Richtlinie, gaben den Ausschlag für die Ablehnung des Verfassungsreferendums in Frankreich. Daneben gab es noch weitere Gründe, die ich im Folgenden kurz erörtern will.

### 4.1. Gründe der Ablehnung

Dem interessierten Bürger bot sich bei der Lektüre des Verfassungsvertrages ein unübersichtliches Konglomerat an Paragraphen und Verweisen, welches selbst für Juristen schwer verständlich war und deswegen für Laien wohl kaum nachzuvollziehen. Seitens der Befürworter war damit gerechnet worden, dass eine Lektüre des Vertrags die Menschen zur Zustimmung bewegen würde; das Gegenteil war jedoch der Fall (Franck, 2005, S. 1071f.).

Der fortschreitende Verlust der nationalen Souveränität stellte einen weiteren Grund dar, den Vertrag abzulehnen. Die Franzosen fühlten sich mehr und mehr fremdbestimmt von einer EU, die kein offenes Ohr für die französischen Probleme habe. Zusätzlich meinten sie, bei ihrer Ratifikation des Maastrichter Vertrags betrogen worden zu sein. Franck (2005, S. 1072) notiert außerdem interessanterweise, dass die von Befürwortern vorgebrachte These, die Franzosen hätten abgelehnt, weil ihre Politiker unpopuläre Gesetze auf Brüssel schieben, nicht haltbar ist.

Des Weiteren grassierte aufgrund der Bolkestein-Richtlinie die Angst, dass Billigarbeiter zuwandern würden und das französische Lohngefüge und Sozialsystem schädigen würden. Die zweite Angst bestand darin, dass Unternehmen in Billiglohnländer abwandern könnten und dadurch in Frankreich Arbeitsplätze verloren gehen würden. Aufgrunddessen sprachen sich viele Franzosen gegen den Beitritt osteuropäischer Länder aus, deren wirtschaftliche Schwäche als Gefahr gedeutet wurde. Sie opponierten außerdem gegen einen Beitritt der Türkei, der zusätzlich Demokratiedefizite und der muslimische Glaube der meisten Einwohner zur Last gelegt wurden. Außerdem befänden sich nur 3 Prozent des türkischen Territoriums auf europäischem Boden. Darüber hinaus waren die Franzosen nie zur Erweiterung befragt worden und drückten durch das "Nein" teilweise auch ihren Unmut darüber aus, übergangen worden zu sein. Hier spielten auch noch Antipathien gegen Präsident Chirac eine Rolle, der sich klar für den Beitritt der Türkei ausgesprochen hatte (Franck, 2005, S. 1074).

Nicht nur Chirac, der nach 10 Jahren Amtszeit nur noch wenig Vertrauen unter der Bevölkerung genoss, sondern vor allem Premierminister Raffarin litt unter enormer Unbeliebtheit. Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst und eine Arbeitslosenquote über 10 Prozent sorgten für Unmut. Dadurch wurde die Abstimmung im Referendum auch zu einem Votum über die Arbeit der Regierung. Die sozialen und wirtschaftlichen Probleme Frankreichs gaben für viele Wähler den Ausschlag, mit "Nein" zu stimmen. Die kommenden Präsidentenwahlen im Jahr 2007 warfen außerdem ihre Schatten voraus und veranlassten viele Politiker dazu, sich entsprechend zu positionieren (Ricard-Nihoul, 2005, S. 14ff.).<sup>7</sup>

Schließlich brach kurz vor dem Referendum die Kontroverse um die Dienstleistungsrichtlinie aus, die dazu genutzt wurde, die Ängste des französischen Volkes mittels eines "Polish Plumber" zu personifizieren, der den Franzosen den Arbeitsplatz stiehlt (Franck, 2005, S. 1075). Wie bereits erläutert, spielte in der Debatte das Herkunftslandprinzip eine gewichtige Rolle. Auch hier trug Jacques Chiracs Regierung ihr Scherflein zum Scheitern bei, denn anfangs stimmte sie im AStV und im Rat für den Richtlinienentwurf. Chirac befürwortete außerdem den Verfassungsvertrag, dessen Artikel III-144 die Grundlage der Bolkestein-Richtlinie darstellt. Als er jedoch bemerkte, dass die "Nein"-Kampagne aufgrund der Richtlinie an Fahrt gewann, tat er so, als würde er sie plötzlich entdecken und drängte wie erwähnt seine europäischen Kollegen zur Überarbeitung der Direktive, in der Hoffnung, die Bürger würden deswegen dem Vertrag zustimmen (Franck, 2005, S. 1075). Diese Widersprüchlichkeit kostete die Regierung weiteres Vertrauen und spielte den Gegnern in die Hände.

Zu bemerken ist, dass nur wenige Gründe wirklich den Verfassungsvertrag betrafen; die meisten waren Befürchtungen oder Sachverhalte, die vom Vertrag nicht berührt wurden, auf nationaler Ebene jedoch gerade aktuell waren oder instrumentalisiert werden konnten.

#### 4.2. Kampf um Deutungshoheit

Eine Auswertung der Medien von Maatsch (2007, S. 263f.) ergab, dass die dort zitierten ausländischen Akteure der Verfassung positiver gegenüberstanden als ihre nationalen Pendanten. Außerdem wurde der Vertrag selten als Kompromiss aller Mitgliedsstaaten begriffen, sondern oft als Edikt von oben wahrgenommen (Maatsch, 2007, S. 275; Ricard-Nihoul, 2005, S. 32, 43). Beides deckt sich mit dem oben ange-

<sup>7</sup> Vor allem Laurent Fabius stach dadurch hervor und spaltete durch sein Verhalten seine Partei.

sprochenen Gefühl der Fremdbestimmung. Innerhalb Frankreichs kamen vor allem Parteipositionen zum Ausdruck, wobei auf der Sozialistischen Partei ein besonderes Augenmerk ruhte, da sie über die Verfassung innerlich zerstritten war. Als Hauptakteur der EU trat Kommissionspräsident Barroso auf, dessen Ruf in Frankreich allerdings erheblich wegen seiner Unterstützung der Dienstleistungsrichtlinie und des darin enthaltenen Herkunftslandprinzips gelitten hatte (Maatsch, 2007, S. 265f.).

Thematisch wurden nicht die im Konvent am meisten debattierten Punkte, wie die institutionelle Reform der EU-Organe, am stärksten behandelt, sondern eher allgemeine Statements über die Verfassung und den Ratifikationsprozess. Von der Verfassung selbst stachen als Themen die Grundrechtscharta, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (in Verbindung mit der Bolkestein-Richtlinie und den Kürzungen im öffentlichen Dienst auf dem Land) und die Einbindung einer Referenz auf das christliche Erbe Europas (in Verbindung mit dem befürchteten Beitritt der Türkei) hervor (Maatsch, 2007, S. 267f.).

Ein zentraler Fehler war die Siegesicherheit der Regierung, die schlussendlich darin mündete, dass dort Panik ausbrach, als die Umfragen erstmals ein drohendes "Nein" verkündeten. Die "Ja"-Kampagne hatte offensichtlich keine klare Strategie, während die Gegner früh und effektiv Netzwerke aufbauten und mit einer überlegenen Organisation und Begriffsbelegung die Menschen besser ansprachen und mobilisieren konnten (Ricard-Nihoul, 2005, S. 6ff).

Die breite Debatte bot den Akteuren eine Möglichkeit, die Komplexität der Verfassung und die Intransparenz der EU-Politik für ihre Zwecke zu nutzen und die Widersprüchlichkeiten in ihre Richtung zu interpretieren (Milner, 2006, S. 259). Zentrale kontroverse Fragen wie beispielsweise "Ist die Verfassung (zu) liberal?" oder "Wird Europa dadurch weniger sozial?" oder "Erleichtert sie den Türkeibeitritt?" konnten nicht abschließend geklärt werden. Um die Debatten zum Türkeibeitritt und zur Verfassung zu trennen, ließ Präsident Chirac die französische Verfassung dahingehend ändern, dass ein Referendum der Franzosen bei jedem zukünftigen EU-Beitritt vorgeschrieben wurde (Maatsch, 2007, S. 274). Viele erhofften sich auch eine Neuverhandlung des Vertrages, der dann sozialer ausfallen würde, obwohl klar sein musste, dass dies schwerlich passieren würde (Ricard-Nihoul, 2005, S. 32). Als im März 2005 zum ersten Mal die Ablehnung in den Umfragewerten triumphierte, schwenkte die Regierung auf einen aggressiven Kurs um, beschuldigte die Gegner der Demago-

gie und warnte vor den schlimmen Folgen eines "Nein". Die Gegner deuteten dies als Drohung und als Versuch, das Volk zu manipulieren. Der zweifelhafte Erfolg dieser Regierungsstrategie bestand darin, dass sich sonst passive Bürger mit den Kampagnen beschäftigten, was letztendlich zu einem Anwachsen der Gegner führte (Milner, 2006, S. 258).

Betrachtet man das letztendliche Ergebnis des Referendums, so lässt sich behaupten, dass die Gegner zum einen die meisten Fragen zu ihren Gunsten interpretieren konnten. Zum anderen betrieben sie ein erfolgreicherer Agenda-Setting und konnten die Begriffe und Bedeutungen in ihrem Sinne belegen (Maatsch, 2007, S. 270). Gerade die Bolkestein-Richtlinie spielte eine nicht zu unterschätzende Rolle, da sie mittels des auf Arbeitsplatzverlust und Xenophobie anspielenden "Polish Plumber" den Verfassungsgegnern als Beweis diente, dass ein "Ja" im Referendum auch ein "Ja" zum Primat der Wirtschaft über die sozialen Belange bedeute (Maatsch, 2007, S. 273f.; Nicolaidis & Schmidt, 2007, S. 18).

So kam es schließlich dazu, dass eigentlich pro-europäische Bürger gegen eine Verfassung stimmten, weil sie aufgrund verschiedener Motive als ultraliberal empfunden wurde und die EU zu einer liberalen auf den Binnenmarkt beschränkten Union machen würde und nicht wie gewünscht zu einer politischen und sozialen Gemeinschaft (Maatsch, 2007, S. 276; Ricard-Nihoul, 2005, S. 13, 20f.).

### III. Schlussbetrachtung

Abschließend lässt sich sagen, dass einige Lehren gezogen wurden, einige Akteure jedoch unverbesserlich blieben. So behaupteten befürwortende Politiker nach dem "Nein", die Bürger wären von den Gegnern falsch informiert und irregeleitet worden. Diese These überrascht umso mehr, da die Medien durchweg befürwortend agierten und unausgewogen über die Gegner der Verfassung berichteten (Franck, 2005, S. 1075). Der frühere französische Präsident Giscard d'Estaing verstieg sich sogar zu der Forderung nach einem erneuten Referendum, um den Franzosen eine zweite Chance zur Zustimmung zu geben. In eine ähnliche Kerbe schlug Jean-Claude Juncker, der zuvor warnte: "Die Länder, die mit Nein stimmen, müssen die Frage erneut stellen" (Spiegel, 26.05.2005). Er sollte recht behalten, denn den Staaten wurde der Verfassungsvertrag im neuen Gewand des Vertrags von Lissabon noch einmal zur Ratifikation vorgelegt (und dabei in Frankreich kein Referendum mehr abgehalten).

Zu sehen ist aber auch, dass die Proteste und die Ablehnung einen heilsamen Schock darstellten. Vorhaben wie die Europäische Transparenzinitiative wurden dadurch angeregt und Strategien (wie "Plan D") entwickelt, um die EU transparenter und bürgernäher zu gestalten. Statt reiner Vermittlung von Entscheidungen soll ein Dialog angestoßen werden. Zu wünschen wäre tatsächlich, dass auf transnationaler und schließlich europäischer Ebene offener Diskurs entsteht, innerhalb einer Europäischen Öffentlichkeit und auch innerhalb nationaler Öffentlichkeiten, die zu oft von europapolitischen Fragen ferngehalten werden (Ricard-Nihoul, 2005, S. 33f). Die Initiativen zielen insofern in die richtige Richtung.

Dass Transparenz ein zweiseitiges Schwert ist, sollte in dieser Arbeit deutlich geworden sein. Prinzipien der Intransparenz und Transparenz und darauf basierende Handlungsmotive waren sowohl am Beispiel des Rates als auch bei der Bolkestein-Richtlinie und den Umständen der Ablehnung in Frankreich zu beobachten. Wie drastisch sich Intransparenz und Kommunikationsfehler auswirken können, zeigen die Massenproteste gegen die Dienstleistungsrichtlinie, ihre folgliche Verzögerung und nicht zuletzt das Scheitern der Verfassung, das mit der Richtlinie in engem Zusammenhang steht.

James Madison, Unterzeichner der amerikanischen Verfassung, schrieb einst "A popular government, without popular information, or the means of acquiring it, is but prologue to a farce or a tragedy, or perhaps both" (zitiert nach Florini, 2004, S. 19). Bleibt zu hoffen, dass die EU den beschrittenen Weg hin zur Transparenz weiter verfolgt und deswegen Tragödien, wie sie in dieser Arbeit behandelt wurden, der Vergangenheit angehören.

## IV. Literaturverzeichnis

Attac (2005): *Die EU-Dienstleistungsrichtlinie – der Bolkestein-Hammer*.

<<http://www.attac.de/bolkestein/>> (1.02.2009)

Brüggemann, M. (2007): Grenzen politischer Transparenz in Europa. *Die politische Meinung* 450, S. 9-13.

Cotterrell, R. (1999): Transparency, mass media, ideology and community. *Cultural Values* 3(4), S. 414-426.

- de Clercq, W. (1993): *Bericht der Expertengruppe unter Vorsitz von Herrn W. Clercq. Mitglied des Europäischen Parlaments: Überlegungen zur Informations- und Kommunikationspolitik der EG*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003): *Eurobarometer: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht Nr. 58*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007): *Eurobarometer 68: Public Opinion in the European Union*. Brüssel.
- Europäischer Rat (23./24. März 2000): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Lissabon.
- Fairbanks, J., Plowman & Rawlins (2007): Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs* 7, S. 23-37.
- Florini, A. (2004): Behind closed doors: governmental transparency gives way to secrecy. *Harvard International Review* 26(1), S. 18-21.
- Franck, R. (2005): Why did a majority of French voters reject the European Constitution?. *European Journal of Political Economy* 21, S. 1071-1076.
- Gretschmann, K. (2001): Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 5, S. 25-32.
- Habermas, J. (2001): *So, Why Does Europe Need a Constitution?*. Robert Schuman Centre of Advanced Studies, European University Institute.
- Habermas, J. (2001): Diskursive Politik und Zivilgesellschaft: Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie. *E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit* 12, S. 356-357.
- Herzog, R. & Gerken, L. (2007): *Die Europäische Union gefährdet die parlamentarische Demokratie und Europa*. Centrum für Europäische Politik (Welt am Sonntag, 14.1.2007).

- Howarth, D. (2007): Internal Policies: Reinforcing the New Lisbon Message of Competitiveness and Innovation. *Journal of Common Market Studies* 45(s1), S. 89-106.
- Koremenos, B. (2004): *Open Covenants, Clandestinely Arrived At*. University of Michigan. <<http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Faculty/07Koremenos.pdf>> (1.02.2009)
- Koven, S. & Kunselman, J. (2003): Trust in Government: Lessons from the Clinton Impeachment. *International Journal of Public Administration* 25(2), S. 197-213.
- Lee, M. (1999): Reporters and bureaucrats: public relations counter-strategies by public administrators in an era of media disinterest in government. *Public Relations Review* 25(4), S. 451-463.
- Lewis, J. (1998): Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive. *Journal of Common Market Studies* 36(4), S. 479-504.
- Lewis, J. (2005): The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union. *International Organization* 59(4), S. 937-971.
- Libération Nr. 7417 (16.03.2005): *Le cauchemar Bolkestein*. Paris.
- Maatsch, S. (2007): The Struggle to Control Meanings: French Debate on the European Constitution in the Mass Media. *Perspectives on European Politics and Society* 8(3), S. 261-280.
- Meillier, S. (2007): *Towards better EU communication: A conceptual, organisational and structural challenge*. College d'Europe, Brügge, Belgien. [Kapitel 2, S. 21-36]
- Meyer, C. O. (2004): 'Brüssel hat entschieden, dass...': Über die Schwierigkeiten einer Kontrolle der politischen Verantwortlichkeit des EU-Ministerrats durch Medienöffentlichkeit. In: L.M. Hagen (Hrsg.): *Europäische Union und mediale Öffentlichkeit*. Köln: Herbert von Halem Verlag.

- Milner, H. (2006): 'Yes to the Europe I want; No to this one.': Some reflections on France's rejection of the EU constitution. *PS: Political Science and Politics* 39(02), S. 257-260.
- Morris, S. (2001): Political Correctness. *Journal of Political Economy* 109(2), S. 231-265.
- Nandelstädt, K. (2001): Europäische Öffentlichkeit und die Bedingungen journalistischer Produktion aus Brüssel: Eine Piloterhebung. In: Kopper, G.G. (Hrsg.): *Europa als Herausforderung: Zur Modernisierung und Qualifizierung journalistischer Ausbildung durch Europäische Programme und Forschung*. Berlin: Vistas.
- Nicolaidis, K. & Schmidt, S. K. (2007): *Mutual Recognition on "Trial": The Long Road to Services Liberalization. Paper to be presented at the EUSA Tenth Biannual International Conference*. Montreal.
- Rat der Europäischen Union (1993): 93/731/EG: *Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten*. Brüssel.
- Ricard-Nihoul, G. (2005): The French "no" vote on 29 May 2005: understanding and action. *Notre Europe: Studies & Research*.
- Scharpf, F.W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26(4), S. 323-356.
- Schmitt, H. & van der Eijk, C. (2003): Die politische Bedeutung niedriger Beteiligungsraten bei Europawahlen. Eine empirische Studie über die Motive der Nichtwahl. In: Brettschneider, F. et al. (Hrsg.): *Europäische Integration in der öffentlichen Meinung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schymik, C. (2006): *Europäische Anti-Föderalisten. Volksbewegungen gegen die Europäische Union in Skandinavien*. Berlin: Edition Kirchhof & Franke.
- Sherrington, P. (2000): *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. London: Continuum International Publishing Group.

- Singer, O. (2003): Staatspraxis und Expertenrat. *Die Kommune - Forum für Politik Ökonomie Kultur* 01/2003, S. 33-36.
- Spiegel Online (26.05.2005): *Franzosen und Holländer sollen bei einem Nein erneut abstimmen*. <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,357648,00.html>> (1.02.2009)
- Stasavage, D. (2005): *Does Transparency Make a Difference? Example of the European Council of Ministers*. London School of Economics.
- Steinberg, R. H. (2002): In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. *International Organization* 56(2), S. 339-374.
- Stiglitz, J. (2002): Transparency in Government. In: Islam, R. et al. (Hrsg.): *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington: World Bank Publications.
- Weßels, Bernhard (2008): Spielarten des Euroskeptizismus. In: Decker, F. & Höreth, M. (Hrsg.): *Die Verfassung Europas: Perspektiven des Integrationsprojekts*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wilke, J. / Reinemann, C. (2005): Auch in der Presse immer eine Nebenwahl? Die Berichterstattung über die Europawahlen 1979 - 2004 und die Bundestagswahlen 1980 - 2002 im Vergleich. In: Holtz-Bacha, C. (Hrsg.): *Europawahl 2004*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wilkoszewski, H. & Münch, U. (2006): *Demographic Change and the Balance of Power in Europe. Will Population Trends Translate into New Political Conflicts?*. ASEN Conference, London School of Economics.

