



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.10.2007

SEK(2007) 1267

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

*Begleitdokument zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Partnerschaft für die Kommunikation über Europa**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

{KOM(2007) 568 endgültig}

{KOM(2007) 569 endgültig}

{SEK(2007) 1265}

# Zusammenfassung

Die Kommission schlägt eine Europäische Kommunikationspolitik vor, um die im Rahmen des Aktionsplans angestoßenen Reformen der kommissionsinternen Kommunikationsstrukturen<sup>1</sup> zu konsolidieren, dem Dialog mit dem Bürger im Rahmen von Plan D<sup>2</sup> Kontinuität zu verleihen und die in der Konsultation zum Weißbuch<sup>3</sup> zum Ausdruck gebrachten Erwartungen in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Die Mitteilung „Partnerschaft für die Kommunikation zu Europa“ greift auf die Ergebnisse der genannten Initiativen zurück, konsolidiert die laufenden Maßnahmen und formuliert eine Reihe konkreter Vorschläge, die als Grundlage für eine erweiterte europäische Kommunikationsstrategie dienen sollen. Sie beschreibt die Ziele und Hauptaktionsbereiche einer integrierten, vorausschauenden EU-Kommunikationspolitik unter Einbeziehung bürgerorientierter Inhalte, die auf Zuhören und öffentlicher Konsultation basieren, sowie die Stärkung des Konzepts der Partnerschaft mit anderen EU-Organen und -Einrichtungen sowie den Mitgliedstaaten und deren Einbeziehung in den Prozess der Kommunikation zu europäischen Themen.

Die Kommission schlägt daher vor, auf drei miteinander verbundenen Wegen vorzugehen:

- Stärkung ihrer Kommunikationsarbeit durch Bereitstellung klarer Informationen, die an den jeweiligen nationalen, regionalen und lokalen Kontext angepasst sind, und durch Förderung aktiven Bürgersinns;
- Entwicklung eines Europäischen öffentlichen Raums durch Stärkung der grenzüberschreitenden Kommunikation zu europäischen Politikthemen und durch Förderung von Strukturen, die die politische Debatte in Europa und die Berichterstattung in den Medien verbessern können;
- Stärkung von Partnerschaften und Koordination zwischen den EU-Organen, -Einrichtungen und den Mitgliedstaaten.

Schließlich enthält die Mitteilung vorläufige Vorschläge zum institutionellen Rahmen für die kohärente Weiterführung dieses Ansatzes, unter anderem den Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung.

## **ABSCHNITT 1 - VERFAHREN UND KONSULTATION DER BETROFFENEN**

Im Zeitraum von der Veröffentlichung des Weißbuchs bis zum Januar 2007 (30. September 2006 für die Web-Konsultation) konnten Bürger und Organisationen zu den in den fünf Kapiteln des Weißbuchs dargelegten Hauptgedanken Stellung nehmen. Die meisten Beiträge aus der Web-Konsultation und den Stakeholder-Konferenzen flossen in praktische Empfehlungen an die Kommission für die auszuarbeitende Kommunikationsstrategie ein.

---

<sup>1</sup> Siehe Anhang I.  
<sup>2</sup> Siehe Anhang II.  
<sup>3</sup> Siehe Anhang III.

Außerdem sah das Weißbuch eine Reihe von Meinungsumfragen vor, ergänzend zur öffentlichen Konsultation und zum Vergleich mit den Konsultationsergebnissen.

### **1.1. Institutionelles Verfahren**

Es wurde eine dienststellenübergreifende Gruppe eingesetzt, in der der Entwurf der Mitteilung und die Anhänge wiederholt und umfassend diskutiert wurden. Außerdem wurden in mehreren Runden mit den einschlägigen Dienststellen bilaterale Diskussionen geführt, daneben auch im Kommissionsnetz für externe Kommunikation.

### **1.2. Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung**

Ein Entwurf wurde dem Ausschuss für Folgenabschätzung am 17. April 2007 vorgelegt. Die an die GD COMM gerichteten Kommentare des Ausschusses wurden sämtlich berücksichtigt, und am 15. Mai 2007 legte der Ausschuss seine endgültige Stellungnahme vor.

### **1.3. Datengrundlage**

Die in der Folgenabschätzung verwendeten Daten stammen aus zwei Flash-Eurobarometer-Erhebungen vom November 2006, aus der Online-Konsultation und den vier Stakeholder-Konferenzen.

## **ABSCHNITT 2 - EINGRENZUNG DES PROBLEMS**

Hauptproblem ist mangelndes Wissen über die Europäische Union, oft aufgrund eines unzureichenden Engagements der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten. Dies steht im klaren Gegensatz zum wachsenden Informationsbedarf der Bürger, denen bislang qualitativ und quantitativ unzureichende Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Dementsprechend ist die aktive Anteilnahme der Bürger an europäischen Themen gering, und die Befürwortung der EU hat in den letzten Jahren stetig abgenommen. So lag die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2004 bei 45,6 %. Der Kern des Problems der Beteiligung auf EU-Ebene scheint, neben der Tatsache, dass generell das Interesse an einer politischen Beteiligung eher gering ist, in der Logistik zu liegen. Die EU-Bürger sind nicht sicher, wie die EU funktioniert und an wen sie sich mit ihren Fragen oder Anliegen wenden können. Sie wissen nicht, wer die Entscheidungen trifft. Für zwei Drittel der Europäer ist nicht klar, wer sie im Europäischen Parlament vertritt. Dem gegenüber halten es mehr als acht von zehn Europäern für wichtig, über europäische Themen informiert zu sein. In 25 Mitgliedstaaten ist die Mehrheit der Bürger der Ansicht, dass es Aufgabe der nationalen Regierung sei, sie über die Tätigkeit der EU und deren Auswirkungen auf ihren Alltag zu informieren. Drei Viertel der EU-Bürger glauben, ihre Regierung sollte mehr und bessere Informationen zu EU-Themen bereitstellen.

Dasselbe gilt auch für die Medien. Nahezu zwei Drittel der Europäer sind der Ansicht, dass in den nationalen Medien „zu wenig“ Informationen zur EU zu finden sind. Nur etwa ein Viertel der Bürger glaubt, dass sie insgesamt nicht zuwenig und nicht zuviel Informationen erhalten. Ein geringer Teil der EU-Bevölkerung erklärt, es gebe zuviel Informationen über die EU.

### **ABSCHNITT 3 - ZIELSETZUNGEN**

Hauptziel ist es, den Bürgern einen besseren Kenntnisstand zur Europäischen Union zu ermöglichen, damit sie sich zu europäischen Themen äußern können. Hierzu wird die Kommission ihre Kommunikationsarbeit verstärken – durch Bereitstellung von Informationen, die an den jeweiligen nationalen, regionalen und lokalen Kontext angepasst sind, durch Förderung einer aktiven Unionsbürgerschaft und durch einen Beitrag zur Entwicklung eines europäischen öffentlichen Raums.

Intern strebt die Kommission eine wirksames integriertes Vorgehen aller Dienststellen und eine umfassende kohärente Mobilisierung aller Ressourcen an, um ein Maximum an Wirkung zu erzielen.

Für den externen Bereich plant die Kommission – unter umfassender Wahrung ihrer institutionellen Vorrechte – in enger Partnerschaft mit den anderen EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und allen betroffenen Akteuren auf der Grundlage ausgewählter jährlicher Kommunikationsprioritäten zu arbeiten.

### **ABSCHNITT 4 - POLITISCHE ENTSCHIEDUNGSOPTIONEN**

Derzeit basiert die Kommunikationsarbeit der Kommission auf ihren institutionellen Vorrechten, die die „Rechtsgrundlage“ für die Ausführung des Haushalts darstellen. Das Weißbuch enthielt zwei Vorschläge, die Information und Kommunikation zu europäischen Themen zu steuern und ein gemeinsames Engagement aller Akteure zu erreichen: eine Charta bzw. einen Verhaltenskodex für Kommunikation. Die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Zivilgesellschaft fordern, dass künftige Kommunikationsmaßnahmen in einen stärker strukturierten Rahmen eingebettet werden. Als Ergebnis der Konferenz „Europa gemeinsam kommunizieren“ in Berlin stehen folgende Optionen zur Verfügung:

- unverändert wie bisher weiterarbeiten, auf der Grundlage der Vorrechte der Kommission;
- eine interinstitutionelle Vereinbarung (auf der Grundlage der bestehenden Vorrechte) abschließen;
- ein Gemeinschaftsprogramm auf fester Rechtsgrundlage ausarbeiten.

### **ABSCHNITT 5**

#### **5.1. Gewählte Option: Eine Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV)**

Zur Verbesserung der aktuellen Situation, in der die Kommunikationsaktivitäten verschiedener Akteure zu EU-Themen unkoordiniert bleiben, soll eine interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) den geeigneten institutionellen Rahmen für mehr Zusammenarbeit im EU-Kommunikationsprozess bieten, unter Wahrung der Autonomie der EU-Organe und -Einrichtungen und der Mitgliedstaaten. Die Interinstitutionelle Vereinbarung wird das politische Engagement der EU-Organe und -Einrichtungen und der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Verantwortung für die Information und Kommunikation mit den Bürgern zu EU-Fragen festschreiben. Eine solche politische Vereinbarung würde die Hauptgrundsätze und Rechte hervorheben, die bei der Kommunikation über Europa gewahrt werden müssen,

Synergieeffekte schaffen, Modalitäten der Kooperation zwischen den Beteiligten festlegen und eine ordnungsgemäße Überwachung und politische Rechenschaftspflicht gewährleisten.

Diese Option findet die deutliche Unterstützung des Europäischen Parlaments (Herrero-Bericht) und der Kommissionsdienststellen und wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat, dem Juristischen Dienst und der GD Haushalt ausgearbeitet.

## **5.2. Mehrwert einer IIV**

Der Mehrwert einer IIV kommt in folgenden Aspekten zum Ausdruck:

- Schaffung eines strukturierten Dialogs zwischen Kommission, Parlament und Mitgliedstaaten zu Kommunikationsmaßnahmen und -Prioritäten;
- Steuerung des Kommunikationsprozesses auf Mehrjahresbasis;
- Stärkung des Engagements aller interessierten Mitgliedstaaten und Institutionen;
- Verstärkte Öffentlichkeitswirkung der Kommunikationsarbeit aller Akteure.

## **5.3. Die Rolle der Bürger stärken**

Die Menschen wünschen eine offenere Debatte, in der die Bürger das Recht haben, ihre Meinung zu sagen und gehört zu werden. Andererseits muss die Europäische Union geeignete Strukturen, Mittel und Kompetenzen schaffen, um ihrer Verpflichtung gerecht zu werden, für ein angemessenes Informationsangebot zu sorgen.

Die Erfahrung mit der Umsetzung des Aktionsplans und des Plans D hat gezeigt, dass „Lokal handeln“ wesentlich ist für ein angemessenes Informationsangebot und die Einbeziehung der Bürger in die europäische Debatte. Das Pilotprojekt, in dessen Rahmen elf Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten und vier Regionalbüros zusätzliches Personal für die Kommunikation erhielten, hat eine deutliche Steigerung der Zahl und der Qualität ihrer Aktivitäten ermöglicht, es fördert – im Rahmen der jeweiligen nationalen Politik – die Debatte und das Engagement zu europäischen Themen. Dies wird auch bei den Europäischen öffentlichen Räumen der Fall sein, die in den gemeinsamen Räumlichkeiten der Kommission und des Europäischen Parlaments eingerichtet werden.

Gemäß den Schlussfolgerungen von Berlin wird in der Mitteilung auch die Frage von Netzen behandelt. Eine engere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Netzen wird die Kommunikationsfähigkeit der Kommission stärken, da diese Art horizontaler Kommunikation – der Austausch von Standpunkten und Erfahrungen innerhalb von (und zwischen) Gruppen, Berufen, Sektoren, regionalen oder lokalen Akteuren – den vertikalen Informationsfluss (von oben nach unten) sinnvoll ergänzen kann.

### *5.3.1. Förderung des aktiven Bürgersinns*

Die Fähigkeit, politische Entscheidungen auf europäischer Ebene zu verstehen und dazu beizutragen, unterscheidet sich von der Fähigkeit, sich an lokaler oder nationaler Politik zu beteiligen. In diesem Zusammenhang ist es wesentlich, Kontakte zwischen Bürgern und öffentlichen Institutionen zu schaffen und die EU reaktionsfreudiger, offener und zugänglicher zu machen, wie die öffentliche Konsultation und insbesondere die Stakeholder-Konferenz mit der Zivilgesellschaft in Bergamo bestätigt hat.

Für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung und Jugend sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. In 10 Mitgliedstaaten sind die Rechte und Pflichten der Menschen als Bürger der EU Teil des Schulcurriculums, in 20 Mitgliedstaaten wird die Geschichte der europäischen Integration behandelt. Die Kommission unterstützt die Erziehung zur aktiven Unionsbürgerschaft bereits durch die Programme „Europa der Bürgerinnen und Bürger“ und „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ sowie andere Programme, die eine aktive Unionsbürgerschaft fördern und zu einer stärkeren Beteiligung am demokratischen Leben der EU ermutigen.

#### **5.4. Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit**

Kommunikation und Debatte müssen über nationale Grenzen hinweggehen. Dies wurde in der Erklärung von Laeken anerkannt, mit der die europäischen Staats- und Regierungschefs den Verfassungsprozess in die Wege leiteten und die Notwendigkeit unterstrichen, „eine europäische Öffentlichkeit“ zu schaffen, um Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Union zu gewährleisten.

Es gibt jedoch zahlreiche Hindernisse für die Entwicklung einer solchen europäischen Öffentlichkeit, nicht zuletzt Kultur, Sprache und Geschichte. Daher sind grenzübergreifende Kommunikationskanäle erforderlich, zur Förderung der Debatte zu Fragen von gemeinsamem Interesse, nach einer europäischen Agenda, die an der Arbeit von Kommission, Parlament und Rat ausgerichtet ist.

Die Kommission kann einen Beitrag zur Entwicklung solcher Kanäle leisten, in dem sie Vorschläge zur Förderung der Arbeit europäischer politischer Parteien und zur Einbeziehung nationaler Parlamente in europäische Themen vorlegt, aber auch durch ihre Arbeit mit den verschiedenen Medien und durch die Verbesserung ihrer Fähigkeit, auf die grenzübergreifende öffentliche Meinung zu hören und zu reagieren.

#### **5.5. Stärkung des partnerschaftlichen Ansatzes**

Den nationalen Regierungen kommt eine zentrale Rolle bei der Vermittlung ihrer Politik an die Bürger zu. Umfragen zeigen, dass Bürger hauptsächlich von ihren nationalen Regierungen erwarten, dass sie über die Arbeit der EU und über Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden. Die Regierungen werden auch als erste Anlaufstelle für die Berücksichtigung der Meinung der Menschen zur EU gesehen. Die Kommission kann und sollte jedoch wertvolle Hilfe leisten.

Klar befürwortet wurde in der Konsultation zum Weißbuch eine umfassendere Partnerschaft zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Auf dieser Grundlage wird sich die Kommission bemühen, ihre Partnerschaften mit Akteuren auf allen Ebenen zu stärken. Die „Verwaltungspartnerschaft“ wird das Hauptinstrument für gemeinsame Initiativen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten werden. Dieser Ansatz wird – auf freiwilliger Basis – die Koordination der Kommunikationsarbeit zu EU-Fragen verbessern, Synergieeffekte durch gemeinsame Nutzung von Human- und Finanzressourcen schaffen und Doppelarbeit vermeiden helfen. Er wird auch dazu beitragen, die Kommunikation an die lokalen Gegebenheiten anzupassen und mit der jeweiligen nationalen politischen Agenda zu verknüpfen.

## **ABSCHNITT 6 - FOLGENABSCHÄTZUNG**

Der neue Ansatz sieht einen qualitativen Wechsel hin zu einer Dezentralisierung der EU-Kommunikationstätigkeit, einen verstärkten Dialog mit Schlüsselakteuren und eine bürgerorientierte Kommunikation vor, um so die Beteiligung der Menschen auf europäischer Ebene zu fördern. Dementsprechend dürften sich diese Maßnahmen auf eine große Zahl von EU-Bürgern auswirken.

In dieser Hinsicht wird die Initiative das Bewusstsein der Bürger für und ihr Wissen über die Europäische Union sowie die Anteilnahme der Bürger an EU-Fragen entscheidend verbessern. Die Einbeziehung der Akteure in die politische Konsultation wird gefördert mit dem Ziel, den politischen Entscheidungsprozess zu verbessern. Partnerschaften und Koordinierung zwischen Schlüsselakteuren auf allen Ebenen – EU-Organe und -einrichtungen, Mitgliedstaaten, Organisationen der Zivilgesellschaft, Medien und Netze – werden gestärkt. Die Vielfalt und Autonomie aller Akteure und Betroffenen wird dabei angemessen gewahrt.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen wird die öffentlichen Institutionen und Behörden positiv beeinflussen. Somit werden die Rechte des Einzelnen und seine Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung gefestigt. Auch das Konzept „Lokal handeln“ wird die öffentlichen Beziehungen zu den EU-Institutionen auf regionaler und lokaler Ebene fördern, vor allem, indem es die Fähigkeit der Kommission verbessert, für sprachliche Vielfalt im EU-Kontext zu sorgen. Im Endeffekt wird die Öffentlichkeit besser über EU-Themen informiert und erhält leichteren Zugang zu Informationen.

### **6.1. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen**

Die Maßnahmen sind für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehen. In diesem Zeitraum werden die finanziellen Auswirkungen keine Überarbeitung der Haushaltsplanung für Titel 16 (Rubrik 3b der finanziellen Vorausschau), wie im HVE 2008 vorgesehen, erforderlich machen.

### **6.2. Ressourcen im Überblick**

Die Ressourcen bleiben im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung, wie in SEK(2007) 500 und SEK(2007) 530 festgelegt.

## **ABSCHNITT 7 - ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG**

Das vorhandene interne Berichtssystem für laufende Aktivitäten wird auf die neuen Maßnahmen ausgeweitet. Es können Berichte an das Kollegium sowie Debatten im Parlament sowie in der Interinstitutionellen Gruppe „Information“ vorgesehen werden. Die Interinstitutionelle Vereinbarung wird nach dem in der Vereinbarung selbst festgelegten Verfahren überwacht.