

# DGAPanalyse

Forschungsinstitut der  
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Oktober 2005 N° 3

## Ein Bürgerpakt für die Europäische Union A Citizens Compact: Reaching out to the Citizens of Europe

von Martin Koopmann

Eine Initiative des European Policy Institutes Network (EPIN), gemeinsam mit:  
Ben Crum (Vrije Universiteit Amsterdam), Daniel Keohane (CER, London),  
David Král (EUROPEUM, Prag), Sebastian Kurpas (CEPS, Brüssel),  
Fredrik Langdal (SIEPS, Stockholm), Gaëtane Ricard-Nihoul (Notre Europe, Paris),  
Justus Schönlaue (CEPS, Brüssel), José I. Torreblanca (Real Instituto Elcano, Madrid),  
Anne Mette Vestergaard (DIIS, Kopenhagen)



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.



## Zusammenfassung

# Ein Bürgerpakt für die Europäische Union

Wie soll der Stillstand nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden überwunden werden? Wozu kann die vom Europäischen Rat beschlossene „Reflexionsphase“ genutzt werden?

In dem vorliegenden Papier wird der Abschluss eines „Bürgerpakts“ vorgeschlagen, der die Union den Bürgern näher bringen und dazu beitragen soll, das Demokratiedefizit der EU auch ohne Vertragsreform abzubauen. Folgende Maßnahmen sind denkbar:

- Die nationalen Parlamente beteiligen sich durch rechtzeitige und intensive Debatten über europapolitische Initiativen stärker als bisher an Kontroversen über EU-Kernthemen;
- die Regierungen erläutern im Halbjahresrhythmus vor den nationalen Parlamenten ihre Positionen zu den politischen Prioritäten jeder neuen EU-Präsidentschaft;
- EU-Akteure (EP-Abgeordnete, Kommissare und Spitzenbeamte) beteiligen sich intensiv an nationalen Debatten über europäische Fragen und tragen zu einem besseren Verständnis europapolitischer Prozesse auf Seiten der Bürger bei;
- die nationalen Regierungen veröffentlichen in regelmäßigen Abständen Informationsbulletins über aktuelle EU-Initiativen und -Beschlüsse;
- es werden öffentliche Foren zu europäischen Fragen in jedem Mitgliedstaat eingerichtet, an denen sich Politiker des jeweiligen Landes, der Unionsorgane und anderer Mitgliedsländer sowie Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligen;
- unumstrittene Elemente des Verfassungsvertrags zur Stärkung der Demokratie werden durch interinstitutionelle Abkommen übernommen;
- es wird ein Weißbuch für die Errichtung eines „Demokratischen und Zivilgesellschaftlichen Raums“ in der EU erarbeitet;
- wichtige Gesetzgebungsakte der EU enthalten künftig eine Wirkungsabschätzung über ihre Konsequenzen für die Bürger.



# Ein Bürgerpakt für die Europäische Union

von Martin Koopmann\*

Das französische und das niederländische Nein zum EU-Verfassungsvertrag haben Zweifel über die Zukunft der europäischen Integration aufkommen lassen. Zwar hatte der Verfassungsvertrag eine Richtung vorgegeben. Doch nach der zweifachen Ablehnung des Textes ist nur schwer vorherzusagen, ob er je in Kraft treten wird. Eine solche Entwicklung vorwegnehmend versuchten die Staats- und Regierungschefs, mit einer gesonderten Erklärung sicherzustellen, dass eine Ablehnung durch ein einzelnes Land nicht automatisch zum sofortigen „Tod“ der Verfassung führen würde. Die Ereignisse haben gezeigt, dass die verantwortlichen Politiker in weiser Voraussicht handelten, als sie ein Scheitern des Ratifizierungsprozesses in ihr Kalkül einbezogen.

Dennoch darf der Wortlaut der Erklärung keineswegs so ausgelegt werden, dass eine Ratifizierung nicht auch in den Ländern erforderlich ist, in denen „Schwierigkeiten aufgetreten sind“. Letzten Endes besitzt die Verfassung die Form eines internationalen Vertrags, welcher der Zustimmung jedes einzelnen Staats bedarf.

Auch von einer politischen Perspektive aus betrachtet können die negativen Ergebnisse der beiden Volksabstimmungen nicht einfach übergangen werden. Jeder Versuch, sie zu ignorieren, würde zum entgegengesetzten Resultat dessen führen, was die ursprüngliche Bestimmung des Verfassungsprozesses war: die EU demokratischer zu gestalten und sie den Bürgern wieder näher zu bringen. Im Falle Frankreichs war das Referendum rechtlich bindend: Sein Ergebnis nicht ernst zu nehmen hieße, nicht nur eine politische, sondern auch eine Verfassungskrise auszulösen. In den Niederlanden handelte es sich nur um ein „konsultatives“ Referendum, doch versprach die Regierung, sich an das Ergebnis zu halten, da die Beteiligung an der Abstimmung mit 63,3 Prozent mehr als doppelt so hoch war, wie die anfangs

von der Regierung aufgestellte Forderung von 30 Prozent.

Doch was auch immer an der vorgeschlagenen Verfassung kritisiert werden kann, so werden nur wenige behaupten, dass der gegenwärtige Zustand besser sei. Tatsächlich hat ja gerade die Unzufriedenheit mit dem jetzigen EU-System einen beträchtlichen Beitrag zur feindseligen Aufnahme des Verfassungsvertrags geleistet.

Auch wenn daher klar ist, dass eine Lösung der gegenwärtigen Krise gemeinschaftlich auf der europäischen Ebene gefunden werden muss, so lässt sich doch bisher keine überzeugende Alternative erkennen. Eine Wiederholung der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden steht gegenwärtig außer Frage, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass neue Regierungen in beiden Ländern nach den Wahlen im Jahr 2007 die Verfassungsfrage neu aufgreifen werden. Und selbst wenn die Verfassung für „tot“ erklärt würde, wäre es für jeden neuen Reformprozess von Vorteil, wenn er sich an einem Text orientieren könnte, der bereits von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten gebilligt worden ist. Jede neue Initiative, die nur auf der gegenwärtigen Blockade des Ratifikationsprozesses beruht, könnte sogar kontraproduktiv sein. Dies gilt besonders für diejenigen Länder, die den Vertrag bereits ratifiziert haben und dann zusehen müssten, wie ihr nationales Abstimmungsergebnis verworfen wird, noch bevor jeder Mitgliedstaat sich äußern konnte.

Doch ob mit oder ohne Verfassung: Jeder Versuch, die gegenwärtige Krise zu überwinden, wäre zum Scheitern verurteilt, wenn die Politiker Europas es nicht schafften, ihre derzeitigen Gewohnheiten zu überdenken und die Bürger zu einem frühen Zeitpunkt in die Debatten über europäische Politik einzubeziehen.

\* Dieser Text wurde von Mitarbeitern aus neun europäischen Think Tanks im Rahmen des European Policy Institutes Network (EPIN) verfasst. Weitere Unterzeichner sind: Ben Crum (Vrije Universiteit Amsterdam), Daniel Keohane (CER, London), David Král (EUROPEUM, Prag), Sebastian Kurpas (CEPS, Brüssel), Fredrik Langdal (SIEPS, Stockholm), Gaëtane Ricard-Nihoul (Notre Europe, Paris), Justus Schönlaue (CEPS, Brüssel), José I. Torreblanca (Real Instituto Elcano, Madrid), Anne Mette Vestergaard (DIIS, Kopenhagen).  
Übersetzung aus dem Englischen: Tilmann Chladek.

## Eine Reflexionsphase – keine Erholungsphase

Beim Europäischen Rat im Juni dieses Jahres haben sich die Staats- und Regierungschefs etwas Zeit verschafft, indem sie eine „Reflexionsphase“ ausgerufen haben. Es ist von außerordentlicher Bedeutung, dass diese Ankündigung nun auch ernst genommen und die Zeit wirksam genutzt wird. Die jetzige Krise ist nur das Symptom eines fundamentalen Problems zwischen der EU und ihren Bürgern. Bis Anfang der neunziger Jahre schienen die Bürger eine Situation hinzunehmen, in der auf der europäischen Ebene zwar Entscheidungen in ihrem Namen getroffen wurden, allerdings ohne dass sie in diesen Prozess einbezogen worden wären. Doch seither mussten die politisch Verantwortlichen in der EU erfahren, dass die Zeit des „permissiven Konsenses“ vorüber ist. Die französischen und niederländischen Nein-Stimmen waren nur die letzten Beispiele in einer langen Reihe verlorener Volksabstimmungen, angefangen mit der dänischen Ablehnung des Maastricht-Vertrags.

Seit 1992 wurden immer wieder Forderungen laut, dass die EU bürgernäher werden müsse. Offensichtlich ist dies bis heute nicht gelungen. Eine erste Ursachenforschung hinsichtlich der niederländischen und der französischen Abstimmung<sup>1</sup> ergab, dass viele Wähler die Gelegenheit nutzten, um eine allgemeine Unzufriedenheit mit der EU und der Richtung, die der europäische Integrationsprozess genommen hat, auszudrücken. Deshalb können es sich die Entscheidungsträger nicht erlauben, die selbstverordnete „Reflexionsphase“ mit Nichtstun zu verschwenden und in der Hoffnung abzuwarten, dass sich irgendwann eine günstigere Lage ergeben wird.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, wie die Bürger aktiv in die Debatte über europapolitische Belange einbezogen werden können. Im Folgenden skizzieren wir verschiedene konkrete Vorschläge, wie die kommenden Monate konstruktiv

genutzt werden können, damit die Union wieder Legitimität und Vertrauen zurückgewinnt. Zwar ist es nicht auszuschließen, dass eine solche Debatte das politische Klima so verändert, dass die Verfassung wiederbelebt werden könnte. Dennoch sollte sie sich nicht auf den Text selbst fokussieren. Stattdessen müssen die führenden Politiker in der EU die Reflexionsphase dazu nutzen, überzeugend nachzuweisen, dass sie die Botschaft der beiden negativ ausgegangenen Referenden ernst nehmen. Anstatt die Verfassung zu „verkaufen“, muss in der Reflexionsphase das Unbehagen eines zunehmenden Teils der Bevölkerung gegenüber der EU direkt angegangen werden.

## Ein Bürgerpakt für die Errichtung eines demokratischen und zivilgesellschaftlichen Raums in der EU

Als ein klares Zeichen ihrer Entschlossenheit, auf die Bürger zuzugehen, müssen sich die europäischen Politiker für einen Pakt einsetzen, der die demokratischen und kommunikativen Mängel der EU mit konkreten Maßnahmen angeht. Das Hauptziel eines derartigen Bürgerpakts wäre es, einen „Demokratischen und Zivilgesellschaftlichen Raum“ herzustellen, der die logische Folge der entsprechenden Debatten im Europäischen Konvent wäre.

Der Bürgerpakt soll bessere Bedingungen für die Auseinandersetzung um die künftige Entwicklung der EU herstellen. Er soll der öffentlichen Debatte eine europäische Dimension verleihen, indem er die „vertikalen“ Verbindungen zwischen der nationalen, regionalen und lokalen sowie der europäischen Ebene ebenso verbessert wie auch die „horizontalen“ Verbindungen zwischen verschiedenen nationalen Foren. Auf diese Weise könnte der Nationalisierung der EU-Debatte, wie sie sich etwa in Frankreich und den Niederlanden gezeigt hat, entgegen gewirkt werden. In beiden Ländern hat es sich als unmöglich erwiesen, die Verfassung als einen Kompromiss zu vermitteln, der viele nationale Interessen miteinander in Einklang bringen musste. Stattdessen wurde der Text aus einer rein nationalen

<sup>1</sup> Vgl. Flash Eurobarometer, „La Constitution européenne: Post-Référendum France“, Nr. 171, Juni 2005 and Flash Eurobarometer, „The European Constitution: Post-Referendum Netherlands“, Nr. 172, Juni 2005.

Perspektive an einer spezifischen Wunschliste gemessen, der er natürlich nicht im Entferntesten genügen konnte. Da jede Reform des EU-Vertrags für alle Mitgliedstaaten annehmbar sein muss, muss einer Debatte der Boden bereitet werden, die dieser Herausforderung gewachsen ist.

Der Bürgerpakt sollte von allen EU-Institutionen gleichermaßen mitgetragen werden und unbedingt über einen rein deklaratorischen Text hinausgehen. Durch die Annahme des Pakts würden für alle Beteiligten bindende Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung seiner Grundelemente entstehen. Um sicherzustellen, dass alle Beteiligten ein Gefühl der Teilhabe am Pakt bekommen, ist es wichtig, dass sie bei der Gestaltung dieser Vereinbarung gleichberechtigte Partner sind. Daher sollte sie die rechtliche Form eines interinstitutionellen Abkommens bei den Punkten annehmen, bei denen die EU-Institutionen selbst betroffen sind. Die Initiative für den Pakt sollte vom Europäischen Parlament als dem gewählten Vertreter der EU-Bürger ausgehen. Das Parlament könnte ein derartiges Verfahren am besten mit der nötigen Legitimität ausstatten. Daneben sollten auch die politischen Parteien sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene eng in den Prozess eingebunden werden.

Sowohl die nationalen Regierungen und Parlamente als auch regionale und lokale Akteure werden eine wichtige Rolle dabei spielen, den Pakt den Bürgern zu vermitteln. Zusammen mit Akteuren der europäischen Ebene sollten sie ihre besondere Glaubwürdigkeit in ihrer jeweiligen Wählerschaft nutzen, um dem Projekt die nötige Aufmerksamkeit zu verschaffen.

Inhaltlich muss der Bürgerpakt Verpflichtungen für eine bessere Kommunikation zwischen den nationalen und den europäischen Akteuren enthalten. Daneben könnte er auch kurzfristige Strukturveränderungen und die Entwicklung einer langfristigen Strategie vorsehen, um das Demokratiedefizit in der EU abzubauen. Er muss zu konkreten und sichtbaren Maßnahmen führen, die die europäischen Entscheidungsträger zwingen, gegenüber den Bürgern verantwortungsvoll zu handeln, und die einen deutlichen Einfluss

darauf haben, in welcher Weise EU-Angelegenheiten erörtert und entschieden werden. Während derartige Vorhaben durchaus im Rahmen des bestehenden Vertrags umgesetzt werden können und deshalb auch keine Vertragsänderung (und somit auch keine Ratifizierung) erfordern, muss der Bürgerpakt doch auf einem breiten politischen Konsens beruhen. Im Folgenden werden einige konkrete Maßnahmen skizziert.

### 1. Diskussion wichtiger EU-Initiativen in den nationalen Parlamenten

So wie die nationalen Parlamente gebraucht werden, um den Bürgerpakt einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln, so sollten sie auch eine wichtige Rolle bei seiner Umsetzung spielen. Das Hauptaugenmerk öffentlicher Auseinandersetzungen richtet sich nach wie vor auf die nationale Politik. Europäische Akteure sollten ihre Zeit nicht für den Versuch verschwenden, diesen Status quo in Frage zu stellen. Vielmehr sollten sie die existierenden Strukturen in ihre Bemühungen integrieren, den Bürgern die EU-Agenda bewusst zu machen. Die nationalen Parlamente sollten sich daher direkt an allen Kontroversen beteiligen, die von europapolitischen Initiativen ausgelöst werden und für die Bürger von hoher Bedeutung sind, wie etwa die Dienstleistungsrichtlinie, Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus, Fragen der Zuwanderung oder die EU-Erweiterung. Dies würde die nationalen Parlamente eng mit dem europäischen politischen Prozess verzahnen, und zwar wesentlich stärker, als dies im Verfassungsvertrag mit dem – notwendigen, aber eher technischen – „Frühwarnmechanismus“ zum Schutz des Subsidiaritätsprinzips angelegt ist.

Es ist jedoch wichtig, dass die Ergebnisse der nationalen Debatten auch an die europäische Ebene weitergeleitet werden, denn erst dadurch wird die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Vereinbarung deutlich werden. Die Vereinbarung muss innerhalb des institutionellen Rahmens der EU erarbeitet werden, und zwar unter Berücksichtigung der Ergebnisse der nationalen Debatten. Deshalb sollten die nationalen Parlamente und Regierungen gemeinsam Berichte verfassen, die ihre nationalen Debatten

zusammenfassen und die dem Europäischen Parlament vorgelegt werden. Konvergierende oder übereinstimmende Ansichten in den verschiedenen Mitgliedstaaten sollten in diesem Verfahren hervorgehoben werden. Eine Erkenntnis dieses Prozesses könnte sein, dass das nationale Interesse nur ein Kriterium unter vielen ist, auf deren Grundlage politische Prioritäten definiert werden. Eine zweite Erkenntnis könnte sein, dass viele Kontroversen nicht von Spaltungen entlang nationaler Grenzen ausgehen, sondern mit verschiedenen politischen Grundsätzen verbunden sind, die in jedem Mitgliedstaat Unterstützung finden.

## 2. Vermittlung politischer Prioritäten und Standpunkte

Auf der nationalen Ebene sollte jeder Staats- oder Regierungschef seinem nationalen Parlament seine Haltung zu den wichtigsten Themen der aktuellen EU-Präsidentschaft sowie die Standpunkte darlegen, die er während der vorangegangenen Präsidentschaft eingenommen hat. Ein derartiger Bericht sollte zweimal pro Jahr abgegeben werden, jeweils nachdem die neue EU-Präsidentschaft ihre Prioritäten für das kommende Halbjahr vor dem Europäischen Parlament dargelegt hat.

Auf EU-Ebene sollte das Europäische Parlament einmal pro Jahr eine Allgemeine Aussprache abhalten, bei der die Fraktionsführer im EP, die Regierungschefs (oder hochrangige Minister) und die EU-Kommissare die großen Linien der wichtigsten EU-Politiken debattieren.

Eine weitere Möglichkeit wäre ein jährliches Treffen zwischen europäischen und nationalen Parlamentariern. Der Hauptzweck dieser Treffen wäre es, die öffentliche Aufmerksamkeit für europäische Belange zu stärken. Es ginge also um mehr

<sup>2</sup> Diese Forderung nach einer stärkeren Einbeziehung von Vertretern der EU-Ebene ist auch ein zentraler Bestandteil des von der Kommission am 20. Juli 2005 veröffentlichten „Aktionsplans für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa“. Vgl. <[http://europa.eu.int/comm/dgs/press\\_communication/pdf/communication\\_com\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/pdf/communication_com_de.pdf)>.

als das, was die Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) leistet, die vor allem die Rolle der nationalen Parlamente im Gemeinschaftsprozess stärken soll. Die Themen dieses jährlichen Parlamentariertreffens würden sich auf eine begrenzte Anzahl besonders drängender Fragen beschränken, die zu kontroversen Debatten führen und das Interesse der Medien auf sich ziehen können.

## 3. Einbeziehung europäischer Akteure in nationale Debatten

EU-Abgeordnete und Kommissare sollten noch mehr Zeit darauf verwenden, sich an nationalen Debatten über europäische Fragen zu beteiligen. Selbst Spitzenbeamte könnten sich stärker engagieren.<sup>2</sup> EU-Akteure könnten nationale Debatten nutzen, um der breiten Öffentlichkeit einen besseren Eindruck von ihrer Arbeit sowie vom Funktionieren und den tatsächlichen Kompetenzen der EU zu vermitteln. Es muss viel deutlicher werden, was die EU in Wirklichkeit leisten kann und was nicht. Sonst bleibt die Gefahr bestehen, dass Erwartungen geweckt werden, die die Union letztlich nicht erfüllen kann.

## 4. Nationale Informationsbulletins

Alle nationalen Regierungen sollten in regelmäßigen Abständen Bulletins veröffentlichen, die Informationen über die neuesten Vorschläge und Beschlüsse der EU enthalten. Die Bulletins sollten über die nationalen Medien möglichst weit verbreitet werden und dementsprechend so verfasst sein, dass die enthaltenen Informationen leicht verständlich sind. Das Ziel sollte sein, die öffentliche Aufmerksamkeit in einem frühen Stadium des Entscheidungsprozesses auf anstehende Beschlüsse der EU zu lenken, damit vermieden wird, dass die verschiedenen Akteure sich später gegenseitig den Schwarzen Peter zuschieben.

## 5. Bürgerforen

Es sollten öffentliche Debatten zu europäischen Fragen unter Beteiligung von Politikern und Ver-

<sup>3</sup> Vgl. <<http://forumoneurope.ie>>.

tretern der Zivilgesellschaft organisiert werden. Diese Debatten könnten sich an das Modell des irischen "National Forum on Europe"<sup>3</sup> anlehnen. Derartige Foren sollten keine bestimmten Positionen fördern, sondern als ein neutraler Ort für eine offene und unzensurierte Auseinandersetzung dienen. Darüber hinaus sollten auch Bürger anderer Mitgliedstaaten beteiligt werden, damit die europäische Dimension der Debatten gestärkt wird. Neue Formen partizipativer Demokratie, wie etwa Bürgerkonferenzen, Volksbefragungen oder grenzüberschreitende Bürgernetzwerke, sollten auf der nationalen, aber auch auf der europäischen Ebene in Betracht gezogen werden, um die Bürger so umfassend wie möglich an politischen Entscheidungen zu beteiligen.

## 6. Institutionelle Maßnahmen zur Verbesserung von Demokratie und Mitbestimmung

Zusätzlich zu den oben skizzierten Maßnahmen für eine verbesserte Kommunikation könnte der Bürgerpakt durch einige unumstrittene Elemente des Verfassungsvertrags ergänzt werden, die die Demokratie stärken und keiner Ratifizierung bedürfen. So würden die Bürgerinitiative, öffentliche Abstimmungen im Rat oder eine bessere Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente sicher keinen europäischen "Superstaat" schaffen, könnten die EU aber transparenter und demokratischer machen.

Darüber hinaus würden die nationalen Parlamente ermutigt, Strukturen und Verfahren auf der nationalen Ebene zu schaffen, durch die sie die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wirksam und systematisch kontrollieren können. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten sollte diesbezüglich verbessert werden.

## 7. Legislativmaßnahmen zum demokratischen und zivilgesellschaftlichen Leben der Union

Über die bereits erwähnten Maßnahmen hinaus sollte auch ein längerfristig wirksamer Ansatz entwickelt werden, um das Demokratiedefizit der EU abzubauen. Dieser Ansatz sollte auch Maßnahmen einschließen, die eine Änderung des beste-

henden Vertragswerks erfordern. Die Europäische Kommission sollte zusammen mit dem Europäischen Parlament eine Strategie für das "Demokratische und Zivilgesellschaftliche Leben der Union" definieren. Diese Strategie könnte in die Form eines Weißbuchs gegossen werden, das auf Konsultationen mit nationalen Parlamenten, dem Ausschuss der Regionen, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss wie auch mit Bürgerorganisationen und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft beruht. Zu Beginn der achtziger Jahre hatte Lord Cockfield die 300 Gesetze identifiziert, die man brauchen würde, um einen wirklichen Gemeinsamen Markt herzustellen; das jetzt vorgeschlagene Weißbuch würde das Gesetzbuch, das für die Errichtung eines wirklichen "Demokratischen und Zivilgesellschaftlichen Raums" in der EU notwendig ist, detailliert darlegen. Damit diese Strategie nicht zu einer weiteren bürokratischen Trockenübung verkommt, müssten die Kommission und das Parlament sich um einflussreiche Fürsprecher in der Zivilgesellschaft und den Medien bemühen, um auf die Regierungen bezüglich der vorgeschlagenen institutionellen Veränderungen Druck auszuüben.

## 8. Wirkungsabschätzung

Ähnlich wie es mit Regelungen zu Subsidiarität, Umweltschutz oder Fragen der Geschlechterpolitik gemacht worden ist, könnten wichtige Gesetzgebungsakte der EU künftig eine Wirkungsabschätzung enthalten, aus der hervorgehen sollte, in welcher Weise die Anliegen der Bürger bei der Erarbeitung des Vorschlags berücksichtigt worden sind und welche die wahrscheinlichen Folgen des Gesetzes für das Leben der Bürger sein werden. Im Gesetzentwurf könnte ein Hinweis darauf enthalten sein, ob besondere informationpolitische Maßnahmen in Erwägung gezogen werden müssen.

\*\*\*

Diese kurze Liste von Vorschlägen für einen Bürgerpakt ist natürlich nicht erschöpfend. Unsere Absicht liegt viel mehr darin zu zeigen, was möglich ist, wenn die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und politische Ent-

schlusskraft die Oberhand über Ratlosigkeit und die gegenwärtigen Krisengefühle gewinnt. Ein solcher Bürgerpakt könnte einen entscheidenden

Beitrag dazu leisten, bei den Bürgern einen Eindruck von Teilhabe an der Europäischen Union zu schaffen.

# A Citizens Compact: Reaching out to the Citizens of Europe

by Martin Koopmann\*

The French and Dutch ‘no’ votes have cast doubt on the future direction of the European integration process. The Constitutional Treaty laid out a prospect, but after the double rejection of the text, it is difficult to predict whether it will ever come into force. Indeed, by adding a special declaration addressing the possibility that member states would encounter difficulties in proceeding with ratification, the Heads of State attempted to ensure that rejection by one country would not automatically lead to the immediate ‘death’ of the Constitution. Events have proved that leaders showed a good sense of foresight when they took non-ratification into account.

Nevertheless, the wording does not allow for a legal interpretation in which ratification by the “countries encountering difficulties” would not eventually be required. Ultimately, the Constitution takes the form of an international treaty, which needs the consent of every state.

Also, from a political perspective, the negative results of the two referenda cannot be ignored. Any attempt to disregard the results would provoke the opposite effect of what the process had initially intended: to make the EU more democratic and to ‘reconnect’ it with the citizens. In the French case, the referendum was legally binding: to ignore its results would cause not only a political, but also a constitutional crisis. In the Netherlands, the referendum was merely ‘consultative’, but the government promised to respect the results because the turnout of 63.3% was more than twice as high as the government’s initial requirement of 30%.

Still, whatever criticism can be levied against the Constitution, few will argue that the present order is a superior arrangement. Indeed, dissatisfaction with the present EU system has probably contributed significantly to the Constitution’s hostile reception.

Clearly, then, any solution to the present crisis will have to be found collectively at the European level, but so far, no viable alternative way forward has come into view. A rerun of the referenda in France and the Netherlands has no credibility at the present time, although we cannot exclude the possibility that new governments in both countries may wish to revive the case for the Constitution after elections in 2007. And even if the Constitution were to be declared ‘dead’, any new revision process would probably have a greater chance of success if it could get some orientation from a text that has already been approved by a majority of the member states. If the justification for any new initiative is merely based on the present deadlock in the ratification process, it could even prove counterproductive, especially in countries that have already ratified the draft treaty and that would now witness their national vote being discounted before every member state had its say.

However, with or without the EU Constitution, any attempt to resolve the present crisis will remain futile if in the meantime Europe’s politicians fail to revise their present practices and do not succeed in engaging citizens in debates about European policy matters at an earlier stage.

\* This text is an initiative proposed by members of the European Policy Institutes Network (EPIN). It was also signed by Ben Crum (Vrije Universiteit Amsterdam), Daniel Keohane (CER, London), David Král (EUROPEUM, Prague), Sebastian Kurpas (CEPS, Brussels), Fredrik Langdal (SIEPS, Stockholm), Gaëtane Ricard-Nihoul (Notre Europe, Paris), Justus Schönlaue (CEPS, Brussels), José I. Torreblanca (Royal Institute Elcano, Madrid), Anne Mette Vestergaard (DIIS, Copenhagen).

## A Period of Reflection – not Inaction

At the European Council last June, Europe's leaders bought themselves some time by inaugurating a 'period of reflection'. It is essential that this pledge is taken seriously and that the time is spent productively. The current crisis is only a symptom of a bigger problem between the EU and its citizens. Until the early 1990s, citizens seemed to accept a situation in which decisions were being taken in their name at the European level, but without their involvement in the process. Since then, however, European leaders have had to learn that the era of 'permissive consensus' was over. The French and Dutch no votes were only the latest example in a long series of lost referenda, starting with the Danish rejection of the Maastricht Treaty.

Since 1992, there have been many calls for the EU to get closer to its citizens and to 'reconnect' with them. Obviously, it has not yet achieved this goal. According to the analysis of voters' motivations in the Dutch and French referenda,<sup>1</sup> many seized the opportunity to express a general dissatisfaction with the EU and the way in which the European integration process has developed. Therefore, decision-makers cannot afford to squander this self-imposed 'period of reflection' in inaction and to assume a 'wait-and-see' attitude in the hope that a more favourable situation will emerge.

There are plenty of possibilities to actively engage citizens in the debate on European matters that still remain unexplored. We outline below several concrete proposals on how the coming months can be used in a constructive manner, with a view to helping the Union to regain legitimacy and confidence. While it may or may not contribute to a political environment in which it becomes viable to resurrect the Constitution, the debate should not focus on the text itself. Rather, European leaders must use this 'period of reflection' to convincingly demonstrate that they take seriously the message from

<sup>1</sup> See Flash Eurobarometer 171, "La Constitution européenne: Post-Référendum France", June 2005 and Flash Eurobarometer 172, "The European Constitution: Post-Referendum Netherlands", June 2005.

the two negative referenda. Instead of 'selling' the Constitution, the period of reflection must directly address the larger malaise that characterizes the attitude of a growing part of the population towards the EU

## A Citizens Compact: Establishing a European Democratic and Civic Space

As a clear signal of their determination to reach out to the citizens, European politicians need to subscribe to a hard compact that addresses the democratic and communicative deficits of the EU with concrete measures. The main aim of such a compact for citizens would be to establish an effective 'European Democratic and Civic Space', which would serve as a follow-up to the relevant discussions in the European Convention.

The Citizens Compact would aim to establish better conditions for debate on the future direction of the EU. It would foster a European dimension in the public debate by improving the 'vertical' links between the national (regional, local) level and the European level as well as the 'horizontal' links among the different national forums. This would help to counter the 'nationalization' of the EU debate, as occurred in France and in the Netherlands. In those referenda campaigns, it proved impossible to communicate the Constitution as a compromise that has to accommodate many national preferences. Instead, the text was measured against a highly specific set of demands from a national perspective that it could not begin to satisfy any. Since change to a European treaty must be acceptable in every member state, it is crucial to prepare the ground for a debate that is adapted to this challenge.

The initiative for the Compact must represent a concerted effort on the part of all European institutions and should go beyond a mere declaratory text. Through the adoption of the Compact, binding commitments on its basic content must be obtained from all political actors involved. To assure that all stake holders have a sense of ownership, it is important that they are equal partners in the process of shaping the agreement.

Hence it should take the legal form of an inter-institutional agreement where the EU institutions themselves are concerned. It would be appropriate for the initiative to be launched by the European Parliament, as it is the elected representative of the EU citizens and is the EU institution that is best placed to coordinate such a process with the necessary legitimacy. Political parties at the national and the European level should be closely associated with the process.

National governments and parliaments as well as regional and local actors will have an important role in presenting the Compact to the citizens. In cooperation with actors from the European level, they should use their high profile within their respective constituencies to raise awareness for this initiative.

Concerning its content, the Citizens Compact must include commitments for better communication from European and national actors, but could also comprise short-term structural changes and the development of a long-term strategy to tackle the EU's democratic shortcomings. It must deliver practical and visible measures that will have a significant impact on citizens' ability to hold European decision-makers accountable and leave a marked imprint on the way EU matters are discussed and decided upon. While such actions can well be envisaged within the confines of the existing treaties and hence do not require any treaty change (and therefore also no ratification), the Compact has to be based on a broad political consensus. Specific measures are outlined below

### 1. Discussion of important EU policy initiatives in national parliaments

Just as national parliaments are needed for the presentation of the Compact to a wider public, they should also play an important role in carrying out the initiative. It is a fact that the primary attention in public debate continues to be generated by national politics. European actors should not spend their energy on challenging this status quo, but rather on integrating the established existing structures in their efforts to bring the

European agenda to the attention of the citizens. Therefore, all national parliaments should make an official commitment to publicly (and possibly even simultaneously) discuss European policy initiatives that are of special concern to citizens, e.g. the services directive, anti-terrorism measures, immigration issues, enlargement. This would associate the national parliaments with the European policy process beyond the – necessary, but rather technical – “early-warning mechanism on subsidiarity” proposed by the Constitutional Treaty

It is important, however, that the results of the national debates are communicated back to the EU level, because only then will a need for a common European agreement become apparent. The agreement must be reached within the EU's institutional framework in the light of the findings that emerged from the national debates. Therefore national parliaments and governments should jointly prepare reports that summarise their national debates for submission to the European Parliament. The convergence or similarity of views held across the member states should be stressed in this process. The conclusion may well be that ‘national interests’ are only one criterion among many others defining political preferences – and that many controversies are not dominated by divisions along national lines, but rather along political ones that find support in every member state.

### 2. Communication of policy priorities and position

At the national level, each head of state and government should explain to his or her national parliament their position on the issues of the EU presidency's priorities and positions they have taken during the preceding presidency. Such an account should be made twice a year, after the presentation by each new EU presidency at the start of its term of its priorities to the European Parliament.

At the EU level, the European Parliament should host a general debate once a year in which the group leaders in the European Parliament, the

heads of government (or high-ranking ministers) and the European Commissioners would discuss the broad lines of European policies.

A further possibility would be an annual meeting between European and national parliamentarians. The main purpose of these meetings would be to raise public awareness of European policy, unlike the sessions of COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union), which primarily aim to strengthen the role of national parliaments in the community process. Therefore their discussions would clearly concentrate on a limited number of pressing policy issues that are likely to trigger politically controversial debates and attract media interest.

### 3. Involvement of European actors in national debates

MEPs and European Commissioners should devote even more of their time to participate in national debates on European issues. Even top officials could become more involved.<sup>2</sup> European actors could use national debates to give the broad public a better idea about the nature of their work and the functioning and actual competencies of the EU. It must become clearer to the people what the EU can actually do and also what it cannot do under the current conditions. Otherwise the danger persists that expectations are created which the EU ultimately cannot fulfil.

### 4. National information bulletins

All national governments should publish at regular intervals factual bulletins containing information about the latest EU proposals and decisions. These should be widely distributed to all national media and accordingly should be drafted in a

fashion that makes the information easily accessible and processed. The information bulletins would serve to draw public attention to EU policy decisions at an early stage in order to avoid subsequent 'blame-and-claim' games between different actors when the actual effects of the decisions become apparent.

### 5. Citizens' forums

Public debates on European issues should be organised with the participation of politicians and civil society. These debates could follow the model of Ireland's National Forum on Europe. Such fora should not promote a particular point of view, but should function as a neutral venue for open and uncensored debate. In addition, particular efforts should be made to enlist the participation of citizens from other member states to strengthen the European dimension in these debates. New methods of participatory democracy – such as consensus conferences, deliberative polls or the formation of cross-border networks between citizens – should be considered at the national but also at the European level in order to maximise citizens' involvement in policy-making.

### 6. Institutional measures enhancing democracy and participation

In addition to introducing the communication measures outlined above, the Citizens Compact could possibly implement a number of uncontroversial elements from the Constitutional Treaty that improve democracy and do not require ratification. Among these could be the 'citizens initiative', the Council voting in public and the 'yellow card procedure' on the principle of subsidiarity for national parliaments. These measures would demonstrate the presence of political will to make the EU more democratic and transparent.

Additionally, national parliaments would be encouraged to create structures and procedures at the national level to ensure that their control over the principle of subsidiarity is effective and systematic. Cooperation between national parliaments on these matters should be improved.

<sup>2</sup> This call for a stronger involvement by personalities from the European level is also a central plank in the Commission's recently published Action Plan to Improve Communicating Europe, see <[http://europa.eu.int/comm/dgs/press\\_communication/pdf/communication\\_com\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/pdf/communication_com_de.pdf)>.

<sup>3</sup> See <<http://forumoneurope.ie>>.

## 7. Legislative measures concerning the democratic and civic life of the Union

Beyond the measures already mentioned, there should also be a long-term approach to tackling the EU's democratic deficit, including measures that will necessitate a change of the existing treaties. The European Commission in cooperation with the European Parliament should define a strategy on the 'Democratic and Civic Life of the Union'. The strategy could take the form of a White Paper based on consultations with national parliaments, the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee as well as with citizens' organisations and other actors of civil society. As long ago as the 1980s, Lord Cockfield identified the 300 pieces of legislation needed to create a true single market; this paper would spell out in detail the legislative package needed to strengthen a true 'European Democratic and Civic Space'. To prevent the strategy from becoming another bureaucratic exercise, the Commission and the EP would have to draw on powerful advocates in civil society and the media to put pressure on governments concerning the proposed institutional changes.

## 8. Impact assessment

Similarly, as happened with regulations on subsidiarity, environmental protection or gender issues, important future pieces of European legislation could include an impact assessment specifying how citizens' concerns have been taken into account when drafting the proposal and what the likely impact of the legislative initiative will be on citizens' lives. A reference may be included in the proposal specifying whether any special communication actions are needed.

\*\*\*

This short list of suggestions for a Citizens Compact is by no means exhaustive. Our intention is to show what could be possible, if resources are made available and political determination prevails over the current feelings of crisis and perplexity. In this sense, the Citizens Compact could become a successful initiative in creating a crucial sense of ownership on the part of citizens towards the European Union.









