

Konferenz zur Zukunft Europas –

Ist die Europäische Union bereit für ein neues Kapitel?

Nr.6/2021

Dr. Hardy Ostry, Ludger Bruckwilder

Die Idee zur „Konferenz zur Zukunft Europas“ wurde bereits vor zwei Jahren geboren. Seitdem hat das Projekt die ersten Hürden genommen, wurde aber zuletzt durch die Pandemie und einen interinstitutionellen Zwist aufgehalten. Dieser Stillstand konnte nun überwunden werden, und die Konferenz nimmt konkrete Formen an. Dieser Klartext.Europa liefert einen Überblick über die bisherige Genese der Konferenz und fasst zusammen, wie die Konferenz aufgebaut sein wird, was sie auszeichnet und welche Möglichkeiten sie bietet. Der Startschuss für die Konferenz fällt am Europatag, dem 9. Mai 2021. Die Konrad-Adenauer-Stiftung wird die Konferenz aktiv begleiten.

Hintergrund

Vor fast exakt zwei Jahren brachte Frankreichs Präsident Emmanuel Macron im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament mit seinem Aufschlag „Für einen Neubeginn in Europa“ den Stein für die Konferenz zur Zukunft Europas ins Rollen. Macron forderte darin „eine Europakonferenz ins Leben [zu] rufen, um alle für unser politisches Projekt erforderlichen Änderungen vorzuschlagen, ohne Tabus, einschließlich einer Überarbeitung der Verträge.“ Etwa zwanzig Jahre nach den Erfahrungen rund um den Europäischen Konvent mit dem Ziel, der EU eine Verfassung zu geben, war eine Konferenz, die laut Macron Bürgerpanels umfassen sollte, ein kühner Vorschlag.

Als nach der Wahl zum Europäischen Parlament das maßgeblich von den politischen Parteien intendierte Spitzenkandidatenprinzip zur Frustration vieler Beteiligten doch nicht befolgt und stattdessen Ursula von der Leyen überraschend als Präsidentin der Europäischen Kommission nominiert wurde, nahm diese unter dem Eindruck des Kompetenzgerangels rund um ihre

Nominierung den Faden von Macron auf. In ihrer Bewerbungsrede vor dem EU-Parlament kündigte sie die „Konferenz zur Zukunft Europas“ offiziell an. Sie skizzierte in ihrer Rede eine zweijährige Konferenz, welche vorab von Parlament, Rat und Kommission vereinbarte eindeutige Ziele verfolgen, Europäerinnen und Europäer zusammenbringen und eine starke Stimme geben würde.

Konvent zur Zukunft Europas

Der Konvent zur Zukunft Europas, auch Europäischer Konvent, stand unter der Leitung des ehemaligen französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing und hatte von 2001-2003 den Auftrag eine europäische Verfassung zu entwerfen.

Der Vertragsentwurf wurde 2004 zwar unterzeichnet, im nachfolgenden Ratifizierungsprozess scheiterte er jedoch an Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden. Stattdessen mündeten viele Ideen des Verfassungsentwurfs in den Vertrag von Lissabon, welcher 2007 unterzeichnet und 2009 in Kraft trat.

Entwicklung

Seit dem Sommer 2019 steht die Konferenz zur Zukunft Europas also offiziell auf der Agenda der EU. Obwohl es zu Beginn wenig konkrete Ideen gab, wie genau die Konferenz ausgestaltet werden sollte, wurden schnell aus verschiedenen Richtungen große Erwartungen an die Konferenz geknüpft bzw. Hoffnungen in sie hineinprojiziert. Gleichzeitig mehrten sich aber auch die Stimmen jener, die in der Konferenz ein wenig erfolgsversprechendes Projekt sahen. Kommissionsseitig betraute die designierte Präsidentin von der Leyen in ihrem Kolleg Věra Jourová, Maroš Šefčovič, und Dubravka Šuica mit ihren jeweiligen Portfolios mit dem Projekt.

Im November 2019 schien die geplante Konferenz dann konkretere Formen anzunehmen. Ein gemeinsames Non-Paper aus dem Bundeskanzleramt und dem Élysée-Palast präsentierte einen groben zeitlichen Fahrplan und konkrete inhaltliche Schritte, bei denen die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 und die französische Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2022 den Rahmen für einen zweijährigen Prozess bilden sollten.

In den Monaten Ende des Jahres 2019 und Anfang des Jahres 2020 veröffentlichten dann alle drei großen EU-Institutionen – die Kommission, das Parlament und der Rat – ihre Positionen hinsichtlich der Konferenz. Obwohl grundsätzlich Einvernehmen bestand, dass die zweijährige Konferenz am 9. Mai 2020 hätte beginnen sollen, manifestierte sich spätestens ab diesem Zeitpunkt ein Konflikt über die Führung der Konferenz.

Bevor der Konflikt gelöst werden konnte, begann allerdings die Coronavirus-Pandemie und machte jegliche Planung ohnehin hinfällig. Im Lichte der krisenhaften Entwicklung wurde der Start der Konferenz bis auf Weiteres verschoben. Gleichzeitig brachten die Pandemie und der Krisenmodus allerdings insofern Bewegung in die Konferenzidee, als dass auch unter vormaligen Kritikern ein Umdenken einsetzte, dass ein EU-Reformprozess durchaus geboten wäre und der Zeitpunkt dafür nach Bewältigung der Pandemie passend wäre. Das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung hatte unter diesem Eindruck im Sommer 2020 eine Studie durchgeführt (siehe Infokasten). Welcher Moment schien – trotz Krise bzw. eben wegen ihr – geeigneter zu fragen, wohin das Projekt Europa steuern sollte?

In der zweiten Jahreshälfte 2020 während der deutschen Ratspräsidentschaft befand sich die EU im Krisenbewältigungsmodus. Die bis auf Weiteres verschobene Konferenz war in diesem Zusammenhang verständlicherweise keine Priorität, wenngleich Deutschland im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft weiterhin versuchte, das Anliegen nach vorne zu bringen. Erst nach dem Jahreswechsel, mit Beginn der portugiesischen Ratspräsidentschaft und bedingt durch die Tatsache, dass die anlaufende Impfkampagne den Weg aus der Pandemie zu ebnen begann, kam neuer Schwung in den Prozess der Konferenz.

High hopes, low expectations – Brussels' perspective on the future of Europe after COVID-19

Im Sommer 2020 führte das Europabüro der KAS zusammen mit Partnern eine groß angelegte Studie unter Brüsseler Stakeholdern zur Zukunft Europas nach der Coronapandemie durch. Die spannenden Ergebnisse flossen in den Abschlussbericht ein, den Sie [hier](#) finden können und zeigen ein sehr gemischtes Stimmungsbild. Dabei waren besonders die zum Ausdruck gebrachten Themenpräferenzen für die Konferenz zur Zukunft Europas ein wertvoller Blick voraus auf die nun startende Konferenz.

Der Konflikt um die Führerschaft konnte nach EU-typischem längerem Hin und Her schließlich durch einen Kompromiss gelöst werden, auch wenn das Ergebnis von vielen Beobachtern kritisch gesehen wird. Die Konferenz wird nun von einer umfangreichen Führungsstruktur gesteuert, in der alle drei Institutionen paritätisch repräsentiert sein werden. Mit der am 10. März 2021 unterzeichneten gemeinsamen Erklärung haben die drei Institutionen die Leitlinien für die Konferenz festgehalten.

Der Präsident des Europäischen Parlaments, der jeweilige Präsident des Rates und die Präsidentin der Kommission haben gleichberechtigt die Präsidentschaft inne. Unter ihnen wird ein ebenfalls aus jeweils drei paritätisch besetzten Vertreterinnen und Vertretern besetzter Exekutivausschuss eingesetzt. Hinzu kommen ein gemeinsames Sekretariat und eine Plenarversammlung der Konferenz. Letztgenannte setzt sich gleichberechtigt aus Vertreterinnen und Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäi-

schen Kommission sowie Vertreterinnen und Vertretern aller nationalen Parlamente und aus Bürgerinnen und Bürgern zusammen und wird mindestens alle sechs Monate tagen.

Verfahren, Grundsätze und Themen der Konferenz

Wie wird die Konferenz unter der skizzierten Führungsstruktur also konkret ablaufen? Auch hierzu liefert die gemeinsame Erklärung Antworten, auch wenn sicher noch viele Details folgen müssen.

Das Verfahren

Im Grundsatz wird die Konferenz „ein an die Bürgerinnen und Bürger gerichteter, nach dem Bottom-up-Ansatz geführter Prozess, mit dem es den Europäerinnen und Europäern ermöglicht werden soll, ihre Erwartungen an die Europäische Union vorzutragen“, so die Erklärung. Es soll eine Vielzahl physischer und virtueller Veranstaltungen und Debatten auf allen Ebenen geben, bei denen sowohl die Zivilgesellschaft als auch sogenannte Interessenträger (gemeint sind beispielsweise Kirchen, Verbände oder Gewerkschaften) einbezogen werden. Bei allen Formaten gelten die Grundsätze, dass die Beteiligung inklusiv und ausbalanciert ermöglicht wird. Die EU-Organe selbst verpflichten sich zur Organisation von sogenannten „europäischen Bürgerforen“. Möglich sind darüber hinaus in den Mitgliedsstaaten sogenannte „nationale Bürgerforen“, die die Beiträge von verschiedenen regionalen Veranstaltungen bündeln.

Die gegebenen Impulse werden während der gesamten Konferenz über eine mehrsprachige digitale Plattform gesammelt, analysiert, überwacht und veröffentlicht. Über diese Plattform ist auch eine direkte Bürgerbeteiligung möglich. Gleichwohl soll die Digitalplattform über einen Feedback-Mechanismus verfügen, der es ermöglicht, vorgebrachte Ideen zu möglichst konkreten Empfehlungen für EU-Maßnahmen zu machen. Über die Plenarversammlung, die die Impulse ordnet und erörtert, sollen die entwickelten Ideen wiederum auf die nächsthöhere Ebene, den Exekutivausschuss, gegeben werden, der sie ausarbeitet und veröffentlicht. In der Erklärung heißt es: „Die endgültigen Ergebnisse der Konferenz werden in einem Bericht an den gemeinsamen Vorsitz zusammengefasst. Die drei Organe werden innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs und im Einklang mit den Verträgen rasch

prüfen, wie ein effektives weiteres Vorgehen im Anschluss an den Bericht zu gestalten sein wird.“

Die Grundsätze

Für die Konferenz wurden eine Reihe von Grundsätzen definiert, die im Wesentlichen Inklusivität, Offenheit und Transparenz gewährleisten sollen. Wichtig ist die Tatsache, dass außerdem stark darauf geachtet werden soll, einen ausbalancierten Prozess zu ermöglichen, in welchem sich die Vielfalt Europas widerspiegeln soll. Hierbei wird es vor allem darum gehen, geografische Ausgewogenheit sicherzustellen, aber auch Menschen aller Alters-, Bildungs- und Einkommensschichten die Teilnahme gleichermaßen zu ermöglichen. Außerdem wird es ein Branding mit hohem Wiedererkennungswert geben sowie eine von allen Veranstaltern der einzelnen Events zu unterzeichnende Konferenzcharta.

Die Themen

Dies ist bislang wohl der Bereich, der am wenigsten klar ausformuliert ist. Die dreigeteilte Präsidentschaft stellt allgemeingültig heraus, dass die Möglichkeit bestehen soll, die Themen zu adressieren, die die Bürgerinnen und Bürger für wichtig halten und zeigt hiermit zunächst große Offenheit. Dennoch zeigt die Erklärung auch, dass die Themen, die die Kommission in ihren politischen Leitlinien für 2019-2024 definiert, den Rahmen bilden sollen. In der Erklärung heißt es weiter: „Das Themenspektrum der Konferenz sollte den Bereichen Rechnung tragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union fallen, oder in denen das Handeln der Europäischen Union für die europäischen Bürgerinnen und Bürger von Nutzen wäre. Die Bürgerinnen und Bürger können darüber hinaus weitere Themen ansprechen, die ihnen am Herzen liegen.“

Die CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament ist beispielsweise hinsichtlich der Themen, die im Rahmen der Konferenz adressiert werden sollen, schon viel weiter. Die Gruppe veröffentlichte bereits im November 2020 ein Positionspapier mit ambitionierten Zielen. Gegliedert in die fünf Themenbereiche (1) *Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimation*, (2) *Sicherheitsunion*, (3) *ein Europa, das weltweit Maßstäbe setzt*, (4) *für einen Wissenskонтinent und Innovationsführerschaft* und (5) *Wohlstand für kommende Generationen sichern* wurden jeweils ein Bündel von konkreten Zielen und Umsetzungsvorschlägen formuliert. Finden solche Ideen Eingang und Unterstützung in den Prozess der Konferenz, wird sie fast automatisch der Anstoß zu einem Reformprozess

werden müssen und weniger ein unverbindlicher Bürgerdialog.

Kommentar

Nachdem die Konferenz zur Zukunft Europas zwischenzeitlich schon zu einer unliebsamen Hängepartie zu verkommen schien, konnte der Zwist zwischen den drei großen EU-Institutionen rund um die Führung des Prozesses mit einem für die Brüsseler Politik typischen Kompromiss endlich überwunden werden. Ist die Tatsache, dass die Konferenzidee gleich nach ihrer Geburt in ein langes Hin und Her abglitt, in dem es wesentlich auch um politische Karrieren und Ämter ging, bereits der beste Beweis dafür, wie notwendig die Konferenz ist? Viele Beobachter sehen es genauso.

Lässt man die missliche Vorgeschichte aber nun hinter sich und startet einen strukturierten Prozess, liegt in der Konferenz eine große Chance zur rechten Zeit. Im Detail werden die Konferenzstruktur und die gewählten Formate sich natürlich noch bewähren müssen. Der Zeitpunkt des Starts in einer Phase, in der mit optimistischer Sichtweise davon ausgegangen werden kann, die Pandemie in Europa zeitnah zu überwinden, könnte besser nicht sein. Die Coronakrise, aber auch die Jahre zuvor haben großen Reformbedarf für die Europäische Union erkennen lassen. Außerdem besteht in weiten Teilen der EU Konsens darüber, dass auch die mittel- und langfristige Krisenüberwindung durch nachhaltigere und innovativere Wirtschafts- und Gesellschaftsent-

würfe geprägt sein sollte, um den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen besser gerecht zu werden.

Aktuell kann ganz sicher davon ausgegangen werden, dass die verschiedensten Stakeholder auch die verschiedensten Interessen hinsichtlich der Konferenz verfolgen. Die Frage, wie der Konferenzprozess gesteuert wird, wird dementsprechend von entscheidender Bedeutung sein. Klar ist, dass all jene, die schon jetzt von einem basisdemokratischen Bürgerkonvent träumen, enttäuscht werden dürften. Dieses Versprechen kann die Konferenz nicht halten. Das muss sie auch nicht, da mit dem Europäischen Parlament bereits gewählte Volksvertreter im Sinne des Prinzips der repräsentativen Demokratie Teil des Aufbaus der Europäischen Union sind.

Viel spannender dürfte die Frage sein, ob durch die Konferenz tiefgreifende institutionelle Reformen eingefordert werden. Sollte dies der Fall sein, müsste die Konferenz logischerweise in einen nächsten Prozess münden, der Vertragsveränderungen ermöglicht. Aber das wäre dann die „Zukunft der Konferenz zur Zukunft Europas“. Die Gegenwart mit der Einigung, die Konferenz am Europatag, dem 9. Mai 2021 zu beginnen, markiert daher einen ersten Schritt, um ein mögliches neues Kapitel im Integrationsprozess aufzuschlagen.

Klartext. **Europa**

Mit dem Format **Klartext.Europa** greift das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung aktuelle und relevante europapolitische Themen und Projekte auf, um sie präzise zu erläutern und verständlich darzustellen.

Unser Ziel ist es,

- aktuelle europapolitische Themen verständlich zusammenzufassen,
- den Hintergrund und die Entwicklung zu beschreiben,
- Maßnahmen und Ziele präzise darzustellen,
- relevante Aspekte zu analysieren
- und über komplexe EU-Themen **Klartext** zu sprechen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)