

Konferenz zur Zukunft Europas

Manuel Müller

Die Idee einer Konferenz zur Zukunft Europas lässt sich auf einen Namensartikel zurückführen, den der französische Staatspräsident Emmanuel Macron kurz vor der Europawahl 2019 in Tageszeitungen aller Mitgliedstaaten der EU veröffentlichte. An die „Bürgerinnen und Bürger Europas“ gewandt schlug er vor, „noch vor Ende dieses Jahres [...] eine Europakonferenz ins Leben [zu] rufen, um alle für unser politisches Projekt erforderlichen Änderungen vorzuschlagen, ohne Tabus, einschließlich einer Überarbeitung der Verträge“.¹ Nach der Europawahl machte sich die designierte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen diese Idee in den politischen Leitlinien, die sie vor ihrer Wahl im Europäischen Parlament präsentierte, zu eigen.² Darin schlug sie eine „Konferenz zur Zukunft Europas“ vor, die nach einer Einigung zwischen dem Parlament, dem Rat der EU und der Europäischen Kommission von 2020 bis 2022 tagen und unter Beteiligung der europäischen BürgerInnen verschiedene institutionelle Reformen diskutieren sollte.

Das Parlament griff diesen Vorstoß bereitwillig auf. Bis zum Jahresende 2019 erarbeitete eine neunköpfige fraktionübergreifende Arbeitsgruppe einen Vorschlag zur Ausgestaltung der Konferenz, den das Parlamentsplenum Mitte Januar 2020 verabschiedete.³ Parallel entwickelte auch die Europäische Kommission unter Federführung der zuständigen Vizepräsidentin Dubravka Šuica ein Konzept, das sie wenige Tage nach dem Parlamentsvorschlag vorlegte.⁴ Eher schleppend verliefen demgegenüber die Gespräche zwischen den nationalen Regierungen, von denen viele starke Vorbehalte gegenüber weitreichenden Reformen hegten. Zwar legten Deutschland und Frankreich im November 2019 ein gemeinsames Non-Paper mit Vorschlägen vor.⁵ In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2019 wurde die Zukunftskonferenz jedoch nur sehr knapp behandelt⁶ und mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie kamen die Gespräche im Rat der EU ganz zum Erliegen.

-
- 1 Emmanuel Macron: Für einen Neubeginn in Europa, 4.3.2019, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/fur-einen-neubeginn-in-europa.de> (letzter Zugriff: 30.9.2020).
 - 2 Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, Brüssel, 16.7.2019.
 - 3 Europäisches Parlament: Entschließung vom 15.1.2020 zum Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz über die Zukunft Europas, 2019/2990(RSP). Mitglieder der Arbeitsgruppe waren Parlamentspräsident David Sassoli, der Vorsitzende des Ausschusses für konstitutionelle Fragen Antonio Tajani sowie für die Fraktionen Paulo Rangel (Fraktion der Europäischen Volkspartei), Gabriele Bischoff (Fraktion Progressive Allianz der Sozialdemokraten), Guy Verhofstadt (Fraktion Renew Europe), Daniel Freund (Fraktion Grüne/Europäische Freie Allianz), Gunnar Beck (Fraktion Identität und Demokratie), Zdzisław Krasnodębski (Fraktion Europäische Konservative und Reformier) und Helmut Scholz (Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke).
 - 4 Europäische Kommission: Mitteilung vom 22.1.2020 an das Europäische Parlament und den Rat: Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas, COM(2020) 27 final.
 - 5 Conference on the Future of Europe: Franco-German non-paper on key questions and guidelines, in: Politico, November 2019, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (letzter Zugriff: 30.9.2020).
 - 6 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (12. Dezember 2019) – Schlussfolgerungen, 12.12.2019, Nr. 14-16, EUCO 29/19.

Dadurch blieb auch der notwendige nächste Schritt unmöglich: die Formulierung einer gemeinsamen Erklärung, in der Parlament, Rat und Kommission Struktur, Inhalt und Ablauf der Konferenz hätten festlegen müssen. Dementsprechend wurde die von Kommission und Parlament angestrebte Konferenzeröffnung zum Europatag am 9. Mai 2020 auf unbestimmte Zeit verschoben. Vor dem Risiko eines vollständigen Scheiterns der Konferenz drängte das Europäische Parlament in zwei Resolutionen im April und Juni 2020 darauf, die Konferenz „so bald wie möglich“ einzuberufen.⁷ Auch die EuropaministerInnen von Belgien, Bulgarien, Griechenland, Irland und Österreich forderten ihre AmtskollegInnen im April 2020 zu raschen Gesprächen auf.⁸ Tatsächlich gelang es dem Rat der EU jedoch erst Ende Juni 2020, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen.⁹

Die Verhandlungen über eine gemeinsame Erklärung der drei Institutionen verschoben sich dadurch auf die Zeit nach der Sommerpause. Eine Eröffnung der Konferenz noch im Jahr 2020 erschien zwar nicht unmöglich, aber zunehmend unwahrscheinlich – nicht zuletzt angesichts der besonderen logistischen Herausforderungen einer solchen Großveranstaltung im Kontext der Covid-19-Pandemie. Diskussionsbedarf bestand zudem über die inhaltliche Ausrichtung und das Format der Konferenz.

Inhalte der Konferenz: Von institutionellen Reformen zum breiten Themenspektrum

Die Vorstellungen davon, welchem Zweck die Konferenz eigentlich dienen und mit welchen Inhalten sie sich befassen sollte, verschoben sich im Lauf der Debatte. Standen am Anfang noch institutionelle Reformen im Mittelpunkt, so war später von einem sehr viel breiteren Themenspektrum die Rede, dem sich die Konferenz widmen sollte.

So sprach von der Leyen in ihrem Vorschlag noch von einem „klar abgesteckten Rahmen und eindeutigen Zielen, die vorab von Parlament, Rat und Kommission“ zu vereinbaren seien, und nannte das „Initiativrecht für das Europäische Parlament“, eine Abkehr „von der Einstimmigkeit in der Klima-, Energie-, Sozial- und Steuerpolitik“, ein verbessertes „Spitzenkandidaten-System“ sowie „länderübergreifende Listen bei den Europawahlen“ als mögliche Themen der Konferenz.¹⁰ Diese Vorschläge knüpften teils an Forderungen an, die das Europäische Parlament 2017 selbst formuliert hatte,¹¹ und wurden deshalb als ein Zugeständnis verstanden, um nach dem Scheitern des Spitzenkandidatenverfahrens bei der Europawahl die Abgeordneten zu besänftigen.¹²

Allerdings setzte sich auch unter ReformbefürworterInnen rasch die Ansicht durch, dass ein Fokus allein auf institutionellen Fragen nicht geeignet sei, die erwünschte breite

7 Europäisches Parlament: Entschließung vom 17.4.2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen, 2020/2616(RSP); Europäisches Parlament: Entschließung vom 18.6.2020 zum Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz zur Zukunft Europas, 2020/2657(RSP).

8 Karoline Edtstadler et al.: Letter to the Ministers for European Affairs of the Member States of the European Union, in: politico.eu, April 2020, abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/Letter_on_the_future_of_Europe.pdf (letzter Zugriff: 30.9.2020).

9 Rat der Europäischen Union: Conference on the Future of Europe: Council Position, 24.6.2020, 9102/20.

10 Von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will, 2020, S. 23f.

11 Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.2.2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon, 2014/2249(INI); Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.2.2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, 2014/2248(INI).

12 Vgl. beispielsweise Jorge Valero: Von der Leyen spells out concessions to Parliament ahead of crunch vote, in: Euractiv, 15.7.2019, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/von-der-leyen-spells-out-concessions-to-groups/> (letzter Zugriff: 30.9.2020).

gesellschaftliche Debatte in Gang zu setzen. Um der Konferenz öffentliche Aufmerksamkeit zu verleihen, müsse es darin vielmehr auch um die inhaltlichen Prioritäten der EU-Politik gehen. Entsprechend schlugen sowohl das deutsch-französische Positionspapier von November 2019 als auch Parlament und Kommission vor, neben institutionellen Reformen auch diverse sachliche Themenfelder zu behandeln. Als mögliche Bereiche nannten alle drei EU-Institutionen – mit nur im Einzelnen unterschiedlichen Formulierungen – die Umwelt- und Klimapolitik, soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftspolitik, den digitalen Wandel, die europäischen Werte (Rechtsstaatlichkeit) und die globale Rolle der EU¹³ sowie (nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie) auch die Gesundheitspolitik.¹⁴ Zudem bestand Einigkeit, dass dieses Spektrum nicht abschließend sei, sondern gegebenenfalls von der Konferenz selbst erweitert werden solle.

Das genaue Verhältnis zwischen institutionellen und sachlichen Fragen blieb jedoch umstritten. Während Parlament und Kommission eine parallele Behandlung beider Aspekte anstrebten, forderte der Rat der EU einen „policy first“-Ansatz und ging überhaupt nicht auf mögliche institutionelle Reformen ein.¹⁵ Und während das Parlament Änderungen der EU-Verträge explizit als mögliche Folge der Konferenz nannte, hob der Rat hervor, dass die Konferenz nicht „within the scope of article 48 TEU“ falle, also kein Konvent zur Vertragsänderung sei.¹⁶

Format der Konferenz: Bürgerbeteiligung als Kernaspekt

Ein weiteres Diskussionsthema im Vorlauf der Konferenz war deren Format. Sowohl das Parlament als auch der Rat der EU sprachen sich für eine Teilnahme von VertreterInnen des Parlaments und der Kommission, der nationalen Regierungen und Parlamente, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen aus, das Parlament zusätzlich auch der Sozialpartner.¹⁷

Vor allem aber rückte rasch die Frage der Bürgerbeteiligung in den Mittelpunkt. Insbesondere das Europäische Parlament betonte, dass das „Ziel [der Konferenz] darin bestehen sollte, einen ‚Bottom-up‘-Ansatz zu verfolgen“. Es schlug dafür vor, parallel zur Konferenz „thematische Bürgerforen“ sowie „Jugendforen“ durchzuführen, deren TeilnehmerInnen „nach dem Zufallsprinzip“ ausgewählt werden und Ideen in die Konferenz einbringen sollten. Zudem sollte über Online- und andere Verfahren „jeder Bürger zu Wort kommen [können], solange die Konferenz läuft“. Auch darüber hinaus sollte dem Parlament zufolge „langfristig ein dauerhafter Mechanismus zur Einbeziehung der Bürger in die Überlegungen zur Zukunft Europas ins Auge gefasst werden“.¹⁸

Auch die anderen Institutionen hoben das Ziel der Bürgerbeteiligung hervor, machten dabei jedoch weniger detaillierte Vorschläge. Die Europäische Kommission verwies auf

13 Europäisches Parlament: Entschließung vom 15.1.2020, Nr. 7; vgl. Europäische Kommission: Mitteilung vom 22.1.2020, S. 2f.; Rat der Europäischen Union: Council Position, Nr. 5.

14 Valerie Hopkins/Sam Fleming: Coronavirus re-sets agenda for Conference on Future of Europe, in: Financial Times, 13.4.2020, abrufbar unter: <https://www.ft.com/content/b7fd7f3c-e97b-4d96-870e-907cef8985d1> (letzter Zugriff: 30.9.2020); vgl. Rat der Europäischen Union: Council Position, 24.6.2020, Nr. 5.

15 Rat der Europäischen Union: Council Position, 24.6.2020, Nr. 3.

16 Europäisches Parlament: Entschließung vom 15.1.2020, Nr. 31; Rat der Europäischen Union: Council Position, 24.6.2020, Nr. 21.

17 Europäisches Parlament: Entschließung vom 15.1.2020, Nr. 14; Rat der Europäischen Union: Council Position, 24.6.2020, Nr. 21.

18 Europäisches Parlament: Entschließung vom 15.1.2020, Nr. 2, 4, 10-12.

die schon etablierten Formate für europäische Bürgerdialoge und -konsultationen, zeigte sich aber auch für neue Modelle wie ein repräsentativ zusammengesetztes „Europäisches Bürgerpanel“ und eine „mehrsprachige digitale Plattform“ offen.¹⁹ Ähnliche Ansätze griff auch der Rat der EU auf, wenn auch in noch knapperer Form.²⁰

In der öffentlichen Debatte zur Konferenz fand die Frage der Bürgerbeteiligung ebenfalls das größte Interesse. Zahlreiche KommentatorInnen sahen darin eine Chance zur demokratischen Innovation, aber auch das Risiko, durch eine nur scheinbare Beteiligung letztlich zu größerer Frustration der BürgerInnen beizutragen.²¹ Auch ein Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen forderte im Rahmen der Kampagne „Citizens Take Over Europe“ eine bedeutungsvolle Beteiligung der europäischen BürgerInnen.²² Teils wurde jedoch auch gewarnt, der Fokus der Debatte auf die Bürgerbeteiligung drohe von den eigentlichen institutionellen Streitfragen abzulenken.²³

Weiterführende Literatur

Manuel Müller: Was erwarten wir von der Konferenz über die Zukunft Europas? – Serienauftakt, in: Der (europäische) Föderalist, 9.5.2020, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2020/05/konferenz-zukunft-europas-erwartungen-serienauftakt.html> (letzter Zugriff: 30.9.2020).

Julian Plotka: Die Konferenz zur Zukunft Europas zwischen „Konvent 2.0“ und „Intergouvernementalismus 3.0“: Warum Europa diese Chance zur Reform nutzen muss, in: *integration* 3/2020, S. 212-225.

19 Europäische Kommission: Mitteilung vom 22.1.2020, S. 3-5.

20 Rat der Europäischen Union: Council Position, Nr. 14-15.

21 Vgl. beispielsweise Dominik Hierlemann: Konferenzgeflüster, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Einwurf 4/2019; Alberto Alemanno/Kalypso Nicolaïdis/Niccolò Milanese: The Conference on the Future of Europe: an Open Letter, in: *Verfassungsblog.de*, 1.2.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-an-open-letter/> (letzter Zugriff: 30.9.2020).

22 Citizens Take Over Europe: About the Citizens Take Over Europe Coalition, abrufbar unter: <https://citizenstakeover.eu/#about> (letzter Zugriff: 30.9.2020); Marta Cillero Manzan: A citizens' conference on the future of Europe, in: *Social Europe*, 4.6.2020, abrufbar unter: <https://www.socialeurope.eu/a-citizens-conference-on-the-future-of-europe> (letzter Zugriff: 30.9.2020).

23 Manuel Müller: Konferenz zur Zukunft Europas: „Bürgerbeteiligung“ ist nicht genug, in: Der (europäische) Föderalist, 22.1.2020, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2020/01/konferenz-zukunft-europas-buergerbeteiligung-demokratische-reformen.html> (letzter Zugriff: 30.9.2020).