

# Konferenz zur Zukunft Europas

Manuel Müller

Am Europatag, den 9. Mai 2021, wurde die Konferenz zur Zukunft Europas mit einer Auftaktveranstaltung im Europäischen Parlament eröffnet – genau ein Jahr nach dem zunächst angestrebten Termin. Vorausgegangen waren langwierige Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament über das Mandat und die Struktur der Konferenz.<sup>1</sup> Die Gespräche wurden zum einen durch die Covid-19-Pandemie und den Streit über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und den Rechtsstaatsmechanismus erschwert. Zum anderen gab es sowohl zwischen den drei Institutionen<sup>2</sup> als auch innerhalb des Rates<sup>3</sup> widersprüchliche Erwartungen über den Zweck der Konferenz. Während das Europäische Parlament, aber auch einzelne Mitgliedstaaten wie Frankreich eine umfassende demokratische Debatte zur Reform der EU anstrebten, bemühten sich viele andere Regierungen darum, die Reichweite der Konferenz einzuschränken. So forderte ein Non-Paper von zwölf Mitgliedstaaten im März 2021 eine Konzentration auf die Prioritäten, die bereits in der Strategischen Agenda des Europäischen Rates festgelegt wurden.<sup>4</sup>

Die Struktur und personelle Besetzung der Konferenzleitung wurde schließlich zum wichtigsten Konfliktthema zwischen den Institutionen.<sup>5</sup> Erst nachdem hierzu eine Kompromisslösung gefunden worden war, konnten die drei Institutionen am 10. März 2021 die wesentlichen Strukturen und Themen der Konferenz in einer Gemeinsamen Erklärung festlegen.<sup>6</sup> Viele einzelne Verfahrensfragen blieben jedoch weiterhin umstritten<sup>7</sup> und wurden erst am Tag der Auftaktveranstaltung mit Verabschiedung einer Geschäftsordnung durch den Exekutivausschuss gelöst.<sup>8</sup>

- 
- 1 Julina Mintel/Julian Plotka: Chronology of negotiations on the Conference on the Future of Europe (CoFoE), 17.3.2021, abrufbar unter: <http://iep-berlin.de/en/the-path-to-the-future-conference-an-overview/chronology-of-negotiations-on-the-conference-on-the-future-of-europe-cofoe/> (letzter Zugriff: 26.8.2021).
  - 2 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. 231–244.
  - 3 Minna Ålander et al. (Hrsg.): *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, in: EPIN Report, Juni 2021.
  - 4 *Conference on the Future of Europe: Common approach amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden*, Non-Paper.
  - 5 Hans von der Burchard/Maïa de La Baume: *Conference on EU's future derailed by leadership fight*, in: *Politico*, 21.9.2020.
  - 6 *Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas: Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern für mehr Demokratie – Aufbau eines resilienteren Europas*, 10.3.2021.
  - 7 Hierzu zählte etwa die genaue Kompetenzverteilung zwischen Exekutivausschuss und Plenum, vgl. dazu Markus Becker: *EU-Zukunftskonferenz droht Auftakt-Debakel*, in: *Spiegel*, 6.5.2021.
  - 8 *Konferenz zur Zukunft Europas: Geschäftsordnung der Konferenz zur Zukunft Europas – Gemeinsame Grundsätze*, 9.5.2021, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9243/sn02700.de21.pdf> (letzter Zugriff: 12.8.2021).

## Struktur der Konferenz

Die auffälligste Neuerung der Gemeinsamen Erklärung gegenüber zuvor geäußerten Plänen war die Halbierung der Konferenzlaufzeit: Trotz des um ein Jahr verzögerten Beginns soll die Konferenz bereits zum ursprünglich vorgesehenen Termin im Frühjahr 2022 zum Abschluss kommen.

Für die Konferenzleitung einigten sich Parlament, Rat und Kommission auf eine paritätische Lösung: Der formelle Vorsitz wird zwischen den PräsidentInnen der drei Institutionen aufgeteilt, wobei für den Rat jeweils die Staats- oder RegierungschefIn des Mitgliedstaats auftritt, der den rotierenden Ratsvorsitz innehat (im Laufe der Konferenz also Portugal, Slowenien und Frankreich).

Die faktische Leitung der Konferenz obliegt einem ebenfalls paritätisch besetzten neunköpfigen Exekutivausschuss. Darin vertreten sind für das Europäische Parlament der Liberale Guy Verhofstadt – den das Parlament als Konferenzvorsitzenden präferiert hatte – sowie die Vorsitzenden der beiden größten Fraktionen Manfred Weber (Europäische Volkspartei) und Iratxe García (Sozialdemokraten). Die Kommission ist mit den KommissarInnen Dubravka Šuica (Demokratie und Demografie), Maroš Šefčovič (Interinstitutionelle Beziehungen) und Věra Jourová (Werte und Transparenz) vertreten, der Rat durch die Europa-StaatssekretärInnen Portugals, Sloweniens und Frankreichs. Geleitet wird der Exekutivausschuss durch Verhofstadt, Šuica sowie die VertreterIn des jeweils amtierenden Ratsvorsitzes. Hinzu kommen 17 beobachtende Mitglieder des Exekutivausschusses: vier VertreterInnen der weiteren Parlamentsfraktionen, vier VertreterInnen der folgenden Ratsvorsitze (Tschechien, Schweden, Spanien, Belgien), fünf VertreterInnen nationaler Parlamente sowie je eine VertreterIn des Ausschusses der Regionen (AdR) und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) sowie der Sozialpartner-Dachverbände BusinessEurope und Europäischer Gewerkschaftsbund. Der Exekutivausschuss wird durch ein gemeinsames Sekretariat unterstützt, in dem wiederum paritätisch BeamtInnen der drei Institutionen vertreten sind.

Hauptorgan der Konferenz ist die Plenarversammlung. Diese besteht aus:

- 108 Mitgliedern des Europäischen Parlaments,
- 54 VertreterInnen des Rates (zwei je Mitgliedstaat),
- 3 Kommissionsmitgliedern,
- 108 VertreterInnen der nationalen Parlamente,
- 80 VertreterInnen der europäischen Bürgerforen,
- 27 VertreterInnen der nationalen Bürgerforen (eine je Mitgliedstaat),
- 1 VertreterIn des Europäischen Jugendforums,
- 18 VertreterInnen von AdR und EWSA,
- 12 VertreterInnen der Sozialpartner,
- 6 VertreterInnen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften.<sup>9</sup>

---

9 Die VertreterInnen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften waren zunächst nicht vorgesehen, sondern wurden dem Plenum erst im Juli 2021 durch Beschluss des Exekutivausschusses ergänzt. Mit demselben Beschluss wurde die Zahl der Sozialpartner-VertreterInnen von acht auf zwölf erhöht. Vgl. dazu Slowenischer Ratsvorsitz: Pressemitteilung, Konferenz zur Zukunft Europas: mehr Mitspracherecht für die Regionen und Sozialpartner, 19.7.2021. Eine namentliche Übersicht aller deutschen Plenumsmitglieder findet sich bei Europäische Bewegung Deutschland: Konferenz zur Zukunft Europas: Liste der Delegierten im Plenum mit deutschem Bezug, abrufbar unter: [https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2021/06/CoFoE2021\\_KW25\\_deDE\\_V3b-01-scaled.jpg](https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2021/06/CoFoE2021_KW25_deDE_V3b-01-scaled.jpg) (letzter Zugriff 20.8.2021).

Eine zentrale Rolle in der Konferenz spielen zudem vier europäische Bürgerforen. An ihnen werden jeweils 200 zufällig ausgewählte BürgerInnen teilnehmen, die nach Herkunft, Geschlecht, Alter, sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsniveau repräsentativ für die EU-Bevölkerung sein und zu je einem Drittel aus jungen Menschen zwischen 16 und 25 Jahren bestehen sollen. Jedes der Foren ist einem bestimmten Themenblock gewidmet („Werte, Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sicherheit“, „Klimawandel, Umwelt, Gesundheit“, „Stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit, Beschäftigung, Bildung, Jugend, Kultur, Sport, digitaler Wandel“, „Rolle der EU in der Welt, Migration“).

Hinzu kommen dezentrale Veranstaltungen, etwa nationale Bürgerforen oder auch Veranstaltungen von Nichtregierungsorganisationen. Teilnehmende und VeranstalterInnen müssen dabei bestimmte Mindeststandards einhalten, die in einer Konferenzcharta festgelegt wurden.<sup>10</sup>

Die Basis der Konferenz bildet schließlich eine digitale Plattform (<https://futureu.europa.eu>). Die Plattform soll allen EU-BürgerInnen eine niedrighschwellige Möglichkeit bieten, um europapolitische Vorschläge vorzustellen und zu diskutieren und um eigene dezentrale Veranstaltungen anzukündigen und zu dokumentieren. Eine Software übersetzt alle Beiträge automatisch in alle 24 EU-Amtssprachen. Wie die europäischen Bürgerforen ist die Plattform nach Themenblöcken vorstrukturiert, sie sieht jedoch auch eine Auffangkategorie („Weitere Ideen“) vor.<sup>11</sup>

### **Geplanter Ablauf der Konferenz**

Der Ablauf der Konferenz folgt einer Bottom-up-Struktur: Bereits am 19. April 2021 – drei Wochen vor der offiziellen Eröffnung der Konferenz – erfolgte der Launch der digitalen Plattform. Bis Mitte Juli 2021 hatten sich dort rund 20 000 NutzerInnen angemeldet, die insgesamt etwas über 5 500 Reformvorschläge („Ideen“) und 11 000 Kommentare verfasst hatten. Diese Reformvorschläge sollen in die europäischen Bürgerforen einfließen, die zwischen September 2021 und Januar 2022 in drei mindestens zweitägigen Sitzungen tagen werden (je nach Verlauf der Covid-19-Pandemie entweder in Präsenz-, Online- oder Hybridformaten). Als Ergebnis sollen die Bürgerforen konkrete Empfehlungen formulieren, die dann im Plenum der Konferenz präsentiert werden.

Die Plenarversammlung selbst trat im Juni 2021 zum ersten Mal zusammen und soll erneut im Oktober 2021 sowie von Dezember 2021 bis Februar oder März 2022 monatlich tagen. Abschließend soll die Plenarversammlung dem Exekutivausschuss Vorschläge vorlegen. Nach der Geschäftsordnung muss diesen Vorschlägen im Konsensverfahren mindestens jeweils eine Mehrheit der VertreterInnen des Parlaments, des Rates und der Kommission sowie der nationalen Parlamente zustimmen.<sup>12</sup>

Auf Grundlage der Vorschläge erstellt schließlich der Exekutivausschuss einvernehmlich einen Abschlussbericht, der auf der digitalen Plattform veröffentlicht wird. Der weite-

---

10 Europäische Union: Konferenz zur Zukunft Europas: Konferenzcharta, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/pages/charter?locale=de> (letzter Zugriff: 12.8.2021).

11 Vgl. auch Manuel Müller: Die digitale Plattform der Konferenz zur Zukunft Europas: eine Art europapolitisches Facebook, in: Der (europäische) Föderalist, 26.4.2021.

12 Die VertreterInnen der Bürgerforen und die übrigen Plenarmitglieder haben also anders als die VertreterInnen der drei Institutionen und der nationalen Parlamente kein Vetorecht. Weicht der Standpunkt der BürgervertreterInnen „deutlich ab“, soll dies jedoch im Bericht vermerkt werden.

re Umgang mit dem Bericht obliegt dann den EU-Institutionen; rechtlich verbindliche Beschlüsse kann die Zukunftskonferenz nicht treffen.

### Mediale und zivilgesellschaftliche Begleitung

Die Konferenz stieß unter ForscherInnen und Thinktanks, die sich mit Europapolitik oder partizipativen Demokratieverfahren befassen, auf großes Interesse. Eine besonders intensive Begleitung leisteten die Bertelsmann-Stiftung, das European Policy Centre, die Fondation Roi Baudouin sowie die Stiftung Mercator mit der gemeinsamen Website „Conference Observatory“.<sup>13</sup>

Daneben entfaltete auch die organisierte Zivilgesellschaft frühzeitig Aktivität. Die bereits 2020 gegründete Initiative „Citizens Take Over Europe“, die zahlreiche europapolitisch ausgerichtete Vereine umfasst, begleitete die Konferenz kritisch und forderte insbesondere bürgernähere Verfahren. Auf der digitalen Plattform der Konferenz brachten sich zunächst vor allem etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen, etwa die Jungen Europäischen Föderalisten sowie der Europäische Gewerkschaftsbund, mit ihren Vorschlägen ein.

Hingegen blieb die Aufmerksamkeit für die Konferenz in den Massenmedien eher gering. Zudem stellte die Berichterstattung häufig eher die mangelnde Reformbereitschaft vieler nationaler Regierungen, das unklare Mandat der Konferenz oder die geringe Resonanz in der breiteren Öffentlichkeit in den Mittelpunkt. So sprach etwa die Zeit von einer „Bürgerplattform ohne Bürger“, in der sich vor allem eine „Gruppe sehr aktiver Proeuropäer“ einbringe.<sup>14</sup>

Aber auch unter proeuropäischen BeobachterInnen fielen die Bewertungen der Konferenz in den ersten Monaten meist ambivalent aus. Einerseits wurde sie als Chance gesehen, die europapolitische Debatte zu verbreitern und dadurch die Legitimation der EU zu verbessern sowie wenigstens einzelne Reformen voranzutreiben.<sup>15</sup> Andererseits wurde aber auch vor überhöhten Hoffnungen gewarnt, die bei BürgerInnen später in Enttäuschung und Frust umschlagen könnten.<sup>16</sup> In der Debatte über die Konferenz war deshalb öffentliches Erwartungsmanagement von Anfang an ein zentrales Thema.

### Weiterführende Literatur

Sergio Fabbrini et al.: Conference on the Future of Europe: Vehicle for reform or forum for reflection?, in: EU3D Policy Brief, Mai 2021.

Joachim Wuermeling: Auf ein Neues? Erfolgsfaktoren für die Konferenz zur Zukunft Europas, in: *integration* 2/2021, S. 150–158.

---

13 Conference on the Future of Europa Observatory, abrufbar unter: <https://conference-observatory.eu/> (letzter Zugriff: 26.8.2021).

14 Malte Born et al.: Europa will reden, in: *Zeit Online*, 9.5.2021.

15 Vgl. auch Carmen Descamps et al.: Das europapolitische Quartett: Kann die Konferenz zur Zukunft Europas noch ein Erfolg werden?, in: *Der (europäische) Föderalist*, 10.3.2021.

16 So zum Beispiel Lucas Guttenberg: The draft Joint Declaration ... [Tweet], Twitter, 1.3.2021, abrufbar unter: <https://twitter.com/lucasguttenberg/status/1366395765678080009> (letzter Zugriff: 12.8.2021).