

von Ondarza, Nicolai; Ålander, Minna

Research Report

Die Konferenz zur Zukunft Europas: Herausforderungen und Erfolgsbedingungen für einen Reformimpuls, der über Krisenmanagement hinausreicht

SWP-Aktuell, No. 20/2021

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai; Ålander, Minna (2021) : Die Konferenz zur Zukunft Europas: Herausforderungen und Erfolgsbedingungen für einen Reformimpuls, der über Krisenmanagement hinausreicht, SWP-Aktuell, No. 20/2021, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2021A20>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255773>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 20 MÄRZ 2021

Die Konferenz zur Zukunft Europas

Herausforderungen und Erfolgsbedingungen für einen Reformimpuls, der über Krisenmanagement hinausreicht

Nicolai von Ondarza/Minna Ålander

Seit dem Vertrag von Lissabon ringt die Europäische Union (EU) mit ihrer Fähigkeit, strukturelle Reformen durchzuführen. Neue Integrationsschritte waren nur unter extremem Krisendruck möglich, Vertragsänderungen sind zu einem Tabu geworden. Einen neuen Weg soll die »Konferenz zur Zukunft Europas« eröffnen und in einem Hybrid aus interinstitutionellen Verhandlungen und Bürgerbeteiligung neue Ideen für die Weiterentwicklung der Union hervorbringen. Doch die Covid-19-Pandemie hat den Start verzögert. Auch Ziele, Ambitionsniveau und Struktur der Konferenz sind unter den EU-Institutionen umstritten. Um einen nachhaltigen Reformimpuls zu entfalten, muss die Konferenz vier Hindernisse überwinden: die Skepsis vieler Mitgliedstaaten, das Tabu von Vertragsänderungen, interinstitutionelle Rivalitäten und bisherige Schwierigkeiten der EU mit der Bürgerbeteiligung.

»Nicht zu verwechseln mit dem »Konvent zur Zukunft Europas« – so lautet der Warnhinweis auf der englischen Wikipedia-Seite zur »Konferenz zur Zukunft Europas«. Im namensverwandten Konvent wurde 2002 – 2004 der Entwurf für einen »Vertrag über eine Verfassung für Europa« auf den Weg gebracht, der nach negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Vertrag von Lissabon mündete. Eine ähnlich ambitionierte Reform der europäischen Verträge soll mit der Zukunftskonferenz nach dem Willen des Rates der EU nicht angestoßen werden. Was genau mit der »Konferenz zur Zukunft Europas« erreicht werden soll, bleibt indes weiterhin unklar.

Vor ihrer Wahl zur Kommissionspräsidentin hat Ursula von der Leyen die Zu-

kunfts-konferenz in ihrer Bewerbungsrede als Versprechen an das Europäische Parlament (EP) auf die Agenda gesetzt, vor allem um das 2019 gescheiterte Spitzenkandidatenverfahren zu reformieren. Danach wurde die Konferenz zu einem Opfer der Covid-19-Pandemie, ihre für Mai 2020 vorgesehene Eröffnung musste verschoben werden. Nur nach zähen Verhandlungen ist eine Einigung der drei Hauptorgane der EU (Parlament, Rat und Kommission) auf Programm und Struktur der Zukunftskonferenz gelungen. Das schleppende Tempo der Verhandlungen kann auf Faktoren zurückgeführt werden, die sich in vier Hauptherausforderungen für die Konferenz unterteilen lassen.



Die Zukunftskonferenz als Reformwerkstatt

Die erste große Herausforderung ist die Klärung der Reichweite der zu diskutierenden Reformen, insbesondere ob Vertragsreformen prinzipiell Teil der Diskussionen sein sollen.

Grundsätzlich soll die Zukunftskonferenz neue Wege zur Weiterentwicklung der EU aufzeigen. Ein Blick auf die europäische Agenda lässt einen großen Bedarf an Reformen erkennen. Reformprozesse wie in der Asyl- und Migrationspolitik oder bei der Bankenunion stecken seit Jahren fest, zentrale strukturelle Defizite der Eurozone sind nach wie vor nicht behoben. Gleichzeitig ringt die EU um internationale Handlungsfähigkeit in einer zunehmend von Großmacht-Konkurrenz dominierten Welt sowie in ihrer von Krisen überzogenen Nachbarschaft. Das Bemühen um die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat neue Fragen nach Kompetenzen in der Gesundheitspolitik aufgeworfen. Ebenso klärungsbedürftig ist seit den Europawahlen 2019 das Auswahlverfahren für EU-Führungspositionen und dessen demokratische Legitimität.

Blockade von Vertragsänderungen überwinden

Trotz dieses offenkundigen Reformbedarfs ist es der Europäischen Union im letzten Jahrzehnt nur unter großen Mühen gelungen, Antworten auf die inneren und äußeren Herausforderungen zu finden. Das liegt zum einen daran, dass Vertragsreformen zu einem europapolitischen Tabu geworden sind. Seit 2009 hat die EU in keiner ihrer strukturellen Krisen – Eurokrise, Migrationskrise, Brexit, der Konflikt um Rechtsstaatlichkeit – ihre Verträge angetastet, um Kompetenzen und/oder Strukturen der Union den Herausforderungen anzupassen.

Häufig wird gegen EU-Primärrechtsänderungen angeführt, dass die EU-Verträge auf einem komplexen Geflecht von Kompromissen zwischen den Mitgliedstaaten beruhen. Bei Vertragsänderungen müsste dieses

Geflecht aufgelöst werden, was einem Öffnen der Büchse der Pandora gleichkäme. Auch der Ratifikationsprozess birgt Risiken. Denn am Ende müssen nicht nur alle nationalen Regierungen, sondern auch die nationalen Parlamente, Verfassungsgerichte und zum Teil Bevölkerungen in Referenden Vertragsänderungen zustimmen. Solche Änderungen sind somit sehr zeitaufwendig und insofern nicht als schnell einsetzbares Kriseninstrument geeignet. Von der Erklärung von Laeken (2001) über den Verfassungsvertrag bis hin zum Lissabonner Vertrag (2009) vergingen acht Jahre. Selbst das »vereinfachte Vertragsänderungsverfahren«, mit dem 2011–2013 durch Hinzufügen eines einzigen Satzes in Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) abgesichert werden sollte, nahm über zwei Jahre in Anspruch (s. SWP-Aktuell 89/2015).

Ein Großteil der Mitgliedstaaten im Rat will daher verhindern, dass in der Zukunftskonferenz über Vertragsänderungen diskutiert wird. Das wäre ein doppelter Fehler. Denn auf der einen Seite würden damit von vornherein alle Reformvorschläge ausgeschlossen, zu deren Umsetzung Vertragsänderungen nötig wären – etwa im institutionellen Bereich. Zum anderen würde man sich die Chance verbauen, Politikbereiche miteinander zu verknüpfen, wozu gerade die Zukunftskonferenz mit ihrem breiten, langfristigen Ansatz gut geeignet wäre. Besser wäre es daher, die Zukunftskonferenz offen zu halten und Vertragsänderungen weder zwingend zu fordern noch von Anfang an auszuschließen.

Reformen jenseits von Krisen

Ein Symptom der EU-Reformblockade ist, dass im vergangenen Jahrzehnt Reformen (fast) nur im Krisenmodus durchzusetzen waren. »Jede Krise bietet auch eine Chance« ist in Brüssel zum geflügelten Wort geworden. So hat die EU in Einzelbereichen oft in kürzester Zeit weitreichende Integrationschritte beschlossen. Aber eben nur unter hohem Krisendruck, und die Schritte reichten auch nur so weit, wie nötig war, um die

unmittelbare Krise einzudämmen. Zwei Beispiele verdeutlichen diese »Integration im Krisenmodus«:

Das erste Beispiel ist die Eurozone, für die zwischen 2010 und 2015 in kurzer Abfolge zur Eindämmung der Schuldenkrise zunächst ein temporärer und später mit dem ESM ein permanenter »Eurorettungsschirm« geschaffen wurde. Mit dem Euro-Plus-Pakt und dem Fiskalpakt haben Gruppen von je 19 bzw. 25 Mitgliedstaaten zwei völkerrechtliche Vereinbarungen über haushaltspolitische Maßnahmen getroffen und ebenfalls mit einem völkerrechtlichen Vertrag Bestandteile einer Bankenunion aufgebaut. Seit 2015 und dem Nachlassen des akuten Krisendrucks in der Eurozone ist die weitere Vollendung der Bankenunion aber kaum vorangekommen.

Ein zweites Beispiel ist die Asyl- und Migrationspolitik. 2015–2016 hat die EU in relativ kurzer Zeit das Mandat von Frontex deutlich ausgeweitet und die kontroverse Flüchtlingsverteilung beschlossen. Seitdem aber deutlich weniger Geflüchtete in der EU ankommen, tritt die Reform des Asyl- und Migrationssystems auf der Stelle.

Gemeinsam ist diesen Beispielen, dass die Reformprozesse nur a) durch Krisendruck, b) ad hoc als Antwort auf einzelne, besonders ausgeprägte Krisensymptome und c) ohne Beseitigung der strukturellen Defizite zustande gekommen sind. Im Gegensatz dazu waren die Fortschritte bei nicht-krisengetriebenen Reformprozessen der EU gering. So starteten die Staats- und Regierungschefs der EU-27 im September 2016 in Reaktion auf das Brexit-Votum den »Bratislava-Fahrplan«, mit dem sie die Handlungsfähigkeit und den Mehrwert der EU unterstreichen wollten. Zwar wurden einzelne gesetzgeberische Vorhaben wie etwa die Einrichtung eines Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS) beschlossen, die grundlegenden Probleme des im Fokus stehenden Asyl- und Migrationssystems der EU konnten aber nicht behoben werden. Später legte der damalige Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, die »Agenda der EU-Führungsspitzen« (Leaders' Agenda) für die Jahre 2017–2019

vor. Die Agenda sah auch umfangreiche Maßnahmen zur Reform der Bankenunion und der demokratischen Legitimation der EU vor. Da aber das Krisenmoment fehlte, hat keines dieser Dossiers substantielle Fortschritte verzeichnet, obwohl sie zur »Chefsache« erklärt worden waren.

Eine EU, die ausschließlich unter Krisendruck zu Reformen fähig ist, kann auf Dauer nicht stabil sein. Als politischer Konstrukt ist sie in besonderem Maße auf Output-Legitimation angewiesen. Jede existentielle Krise schadet ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Zukunftskonferenz hat folglich die Aufgabe, einen Reformimpuls zu generieren, der nicht nur eine Reaktion auf Krisendruck bleibt und einen länger anhaltenden Prozess sicherstellt.

Die Zukunftskonferenz als interinstitutionelles Gremium

Die zweite große Herausforderung ist der Interessenausgleich zwischen den EU-Institutionen. Die damit verbundenen Konflikte zeigen sich bereits bei den Verhandlungen über Mandat und Struktur der Konferenz und werden diese prägen:

Konzeptionelle Unterschiede lassen sich bereits bei der Zielvorstellung für die Konferenz erkennen. In ihrer Bewerbungsrede versprach Ursula von der Leyen dem EP im Juli 2019 »neuen Schwung für die Demokratie in Europa«, eine Konferenz, die sich vor allem mit der Reform des Spitzenkandidatensystems und einem Initiativrecht für das EP beschäftigen würde. Dieses Wahlversprechen sollte das EP entschädigen und die Abgeordneten dazu bewegen, mit der Wahl von der Leyens gleichsam zu akzeptieren, dass sich der Europäische Rat ihnen gegenüber beim »Spitzenkandidaten«-Prinzip durchsetzen konnte.

Seitdem hat der politische Impetus der Kommission von der Leyen für die Zukunftskonferenz jedoch deutlich nachgelassen. In einer Mitteilung von Januar 2020 verschob die Kommission den Fokus von institutionellen Fragen auf eine breitere inhaltliche Ausfächerung entlang der poli-

tischen Agenda der Kommission und der strategischen Agenda des Europäischen Rates. Institutionelle Reformen, einschließlich des Spitzenkandidatenprinzips und weiterer Schritte zur Stärkung der Demokratie in der EU, sollten kein Schwerpunkt mehr sein. In ihrer »Rede zur Lage der Europäischen Union« im September 2020 schließlich setzte Kommissionspräsidentin von der Leyen den Fokus allein auf den Ausbau einer »EU-Gesundheitsunion«.

Im Gegensatz dazu hat das Europäische Parlament die Idee der Zukunftskonferenz mit großer Begeisterung aufgenommen. In zwei Resolutionen von Januar und Juni 2020 sprachen sich die Abgeordneten mehrheitlich für ambitionierte Konferenzziele aus, die neben einer breit gefächerten Bürgerbeteiligung und einer inhaltlich offenen Agenda institutionelle Reformen ins Zentrum rücken und die Option von Vertragsänderungen nicht ausschließen. Die Zukunftskonferenz wird demnach als Möglichkeit betrachtet, zum einen die Input-Legitimation durch Bürgerbeteiligung zu stärken und zum anderen die Integration zu vertiefen, einschließlich Kompetenzerweiterungen und größeren Mitwirkungsrechten des EP.

Viele nationale Regierungen im Rat wiederum stehen der Zukunftskonferenz reserviert gegenüber. Der Rat war die letzte Institution, welche im Juni 2020 ihre Position festlegte. Hierbei zielte er vor allem darauf ab, die Aktivitäten der Konferenz zu begrenzen. Vertragsänderungen gemäß Artikel 48 EU-Vertrag (EUV) sollen von vornherein ausgeschlossen sein, die Konferenz soll sich vor allem an der strategischen Agenda des Europäischen Rates ausrichten, institutionelle Reformen werden nicht erwähnt.

Die Zukunftskonferenz muss somit einen Ausgleich zwischen diesen sehr unterschiedlichen Visionen für die Weiterentwicklung der EU finden – zwischen einer partiellen Vertiefung in einzelnen Politikbereichen, wie sie der Kommission vorschwebt, einem Begleitprogramm zur strategischen Agenda des Europäischen Rates, wie der Rat vorschlägt, und einer Rückkehr zu großen Vertragsrevisionen, wie sie das EP vertritt.

Die Konferenz als Trilog

Neben der grundsätzlichen Ausrichtung verdienen auch prozedurale Entscheidungen Aufmerksamkeit. Mit Blick auf die Zusammensetzung der Zukunftskonferenz sind sich EP, Rat und Kommission einig, dass nicht nur die nationalen Regierungen und die Kommission, sondern auch das Europäische Parlament sowie nationale Parlamente vertreten sein sollen. Obwohl der Rat die Zukunftskonferenz explizit vom Konvent abgrenzt, entspricht ihre Zusammensetzung damit dem Modell eines Konvents gemäß Artikel 48 (2) EUV.

Neben der Pandemie hat vor allem ein interinstitutioneller Streit über die Führung der Konferenz deren Beginn verzögert. Beim Verfassungskonvent hatte das Präsidium unter dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing entscheidenden Einfluss auf das finale Ergebnis genommen. Das EP hat daher gefordert, dass die Zukunftskonferenz von einem Koordinationsgremium aus Vertreterinnen und Vertretern der drei Hauptorgane der EU geführt wird, aber unter Leitung des Europäischen Parlaments. Der Rat hingegen verlangt eine unabhängige »bedeutende europäische Persönlichkeit«, also eine ehemalige Staats- oder Regierungschefin oder einen ehemaligen Staats- oder Regierungschef.

Als Kompromiss hat die portugiesische Ratspräsidentschaft vorgeschlagen, dass die Konferenz unter der gleichrangigen Leitung der Präsidenten von Parlament und Rat sowie der Präsidentin der Kommission stehen soll. Der Streit um die Führungsfrage wäre damit zwar erstmals entschärft, gleichzeitig aber auch direkt in die Konferenz hineingetragen. Denn die Zukunftskonferenz würde so zu einem institutionalisierten Trilog, in dem die drei Hauptorgane der EU unter Begleitung der nationalen Parlamente um die Ausrichtung der Union ringen.

Umstritten ist außerdem die Frage, wie mit dem Ergebnis der Zukunftskonferenz umgegangen werden soll. Das EP will, dass sich alle Institutionen verpflichten, die Empfehlungen der Konferenz so weit wie mög-

lich umzusetzen. Der Rat hingegen will nur einen Bericht an den Europäischen Rat erstellen lassen. Die Gefahr wäre in diesem Fall groß, dass die Zukunftskonferenz ähnlich wie die Bürgerdialoge der EU 2018 keine europapolitischen Reformen nach sich zieht.

Die Skepsis der Mitgliedstaaten

In den interinstitutionellen Verhandlungen über Struktur und Mandat der Konferenz war der Rat mit Abstand am zögerlichsten. Damit ist die dritte Herausforderung verbunden. Viele nationale Regierungen schätzen Mehrwert und Format der Zukunftskonferenz skeptisch ein. Aus ihrer Sicht bindet die Konferenz Ressourcen, die für dringende Herausforderungen benötigt werden, welche mit regulären EU-Gesetzgebungsprozessen und Koordinierungsmaßnahmen bewältigt werden sollen. Der Beschluss des Rates zur Zukunftskonferenz ist daher deutlich weniger ambitioniert als die einschlägige Mitteilung der Kommission und die Resolutionen des EP.

Darüber hinaus gibt es eine zeitliche Komponente. Der ursprüngliche Zeitplan der Konferenz war auf ein Datum im ersten Halbjahr 2022 ausgerichtet, mit Blick auf die französische EU-Ratspräsidentschaft – implizit aber auch als Zeichen der europäischen Reformagenda für den Wahlkampf Emmanuel Macrons bei den französischen Präsidentschaftswahlen im April/Mai 2022. Mit dem um ein Jahr verzögerten Start fällt die gesamte Zukunftskonferenz aber nun in Wahlkämpfe in Deutschland und Frankreich, denkbar schwierige Umstände für einen europapolitischen Impuls seitens des »deutsch-französischen Motors«.

Ohne aktive Unterstützung der nationalen Regierungen aber kann die Zukunftskonferenz nicht funktionieren. Denn die Mitgliedstaaten sind noch immer die »Herren der Verträge« und entscheiden folglich, was im Rahmen des Möglichen ist. Letztlich kann das Format nur Vorschläge erarbeiten, die entweder als reguläre Rechtsakte oder in Form von Vertragsänderungen von den

nationalen Regierungen im Rat bzw. Europäischen Rat und unter Umständen bei der Ratifikation von den nationalen Parlamenten mitgetragen werden müssen. Sinnvoll wäre es daher, die Zukunftskonferenz nach dem späteren Start auch nach hinten zu verlängern, etwa bis Ende 2022 oder Mitte 2023. Dann könnte Deutschland nach den Bundestagswahlen weiter reichende Impulse in die Konferenz einbringen.

Die Zukunftskonferenz als Demokratiewerkstatt

Die vierte große Herausforderung für die Zukunftskonferenz ist die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger. Grundsätzlich bietet die Konferenz die Gelegenheit, ein Element der partizipativen Demokratie in das politische System der EU einzuführen.

Wie diese Partizipation jedoch genau zu gestalten ist, solange die Pandemie und die Kontaktbeschränkungen andauern, bleibt auf absehbare Zeit eine nicht leicht zu beantwortende Frage. Die Kommission hat angeboten, ein mehrsprachiges Online-Portal zu etablieren, über die EU-Bürgerinnen und Bürger miteinander diskutieren und ihre Vorschläge an die EU-Institutionen herantragen können. Es bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, gegebenenfalls lokale Veranstaltungen zu organisieren. Dabei ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse durch ein übergeordnetes gemeinsames Konzept vergleichbar sind und in die Debatten der Gesamtkonferenz eingebracht werden.

Noch liegt kein konkreter Vorschlag der EU-Institutionen vor. Das Parlament plädierte in seiner Resolution vom Januar 2020 für Bürger- und Jugendagoras mit repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern; der Rat sah in seinem Dokument vom Juni 2020 Konferenzen in Brüssel, Straßburg und den Mitgliedstaaten vor, und die Kommission sprach in ihrer Pressemitteilung vom Januar 2020 lediglich von Beteiligung »aus allen Ecken Europas«. Klar ist, dass die Konferenzveranstaltungen angesichts der anhaltenden Pandemie absehbar

in virtueller Form stattfinden müssen. Dies bietet Bürgerinnen und Bürgern aus verschiedenen EU-Staaten allerdings auch die Chance, ohne Reiseaufwand miteinander zu diskutieren.

Bisherige Erfahrungen mit partizipativer Demokratie in der EU

Auch vor der Pandemie hat sich die EU mit partizipativer Demokratie schwergetan. Denn bei vergleichbaren Instrumenten der Bürgerbeteiligung waren die EU-Institutionen bislang kaum bereit, diese in politische Initiativen umzusetzen. Im Vertrag von Lissabon 2009 wurde beispielsweise die Europäische Bürgerinitiative eingeführt, mittels der seit 2012 Europäerinnen und Europäer der Kommission Vorschläge für Gesetzesinitiativen machen können. Die Juncker-Kommission veranstaltete zudem in den letzten Jahren Bürgerkonsultationen, in denen Europäerinnen und Europäer in Internetbefragungen der Kommission Einschätzungen und Vorschläge zu Gesetzesinitiativen übermitteln konnten. Inspiriert von der Sorbonne-Rede von Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron 2017 führten die Mitgliedstaaten 2018 auch nationale Bürgerkonsultationen durch.

Die Ergebnisse dieser Bürgerbeteiligungsformate sind aber kaum in die Entscheidungsprozesse der EU eingeflossen. Angesichts großer logistischer Hürden ist es nur sechs von 76 registrierten Europäischen Bürgerinitiativen gelungen, eine Million Unterschriften zu sammeln – diese Mindestzahl gilt es zu erreichen, um von der Kommission berücksichtigt zu werden. Nur zu fünf davon hat die Kommission Stellung genommen, aber in keinem Fall die Vorschläge der Initiative vollständig umgesetzt. Im Regelfall verwies sie auf bereits bestehende EU-Gesetzgebung oder laufende Gesetzgebungsprozesse. In zwei Fällen blieb die Kommission sogar gänzlich untätig. Eine Bürgerinitiative gegen das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP, die mehr als drei Millionen Unterschriften gesammelt hatte, wies die Kommission mit Verweis auf mangelnde Kompetenzen zurück –

zu Unrecht, wie der Europäische Gerichtshof 2017 feststellte. Die in Deutschland viel beachtete Bürgerbefragung der Kommission zur Abschaffung der Sommerzeit blieb bislang ebenfalls folgenlos. Auch die Bürgerdialoge mündeten lediglich in ein Informationsdokument des Rates der EU.

Derart umgesetzt schwächt Bürgerbeteiligung eher die demokratische Legitimation der EU, weil sie Mitteilungsmöglichkeiten vortäuscht, die jedoch zu nichts führen. Wenn die Zukunftskonferenz aus der Bürgerbeteiligung tatsächlich positive Impulse für die demokratische Legitimation ziehen will, sollte sie daher drei Grundsätze beherzigen: Erstens sollten die beteiligten Bürgerinnen und Bürger repräsentativ aus den verschiedenen Mitgliedstaaten ausgewählt werden, um Positionen aus verschiedenen Strömungen der Bevölkerungen einzubeziehen. Dies hat etwa Irland bei seinen Bürgerkonsultationen erfolgreich praktiziert. Zweitens: Weil die europäische Dimension plus Pandemie die Logistik erheblich erschwert, sollte die EU für die Beteiligung jede denkbare logistische Unterstützung bieten, von Online-Plattformen über notwendige Übersetzungsdienstleistungen bis hin zur Übernahme von Kosten für physische Konsultationen. Nicht zuletzt braucht eine Bürgerbeteiligung vor allem das Signal, dass deren Ergebnisse in den Prozess der Beratungen zwischen den EU-Institutionen einbezogen werden.

Perspektiven für die Zukunftskonferenz

Die Konzeption der Zukunftskonferenz als ein Hybrid aus interinstitutionellen Verhandlungen und Bürgerkonsultationen war kaum durchführbar in der Notlage nationaler Lockdowns und europäischer Reisebeschränkungen, die im Zuge der Covid-19-Pandemie verhängt wurden. Doch die Defizite der Konstruktion Zukunftskonferenz reichen tiefer und sind nicht allein der Inkompatibilität mit einer globalen Pandemie geschuldet. Die unterschiedlichen Vorstellungen der drei zentralen EU-Institutionen

sowie die ungeklärte Frage, ob die EU auch außerhalb akuter Krisensituationen zu Reformen fähig ist, bleiben auch dann im Raum, wenn europäischer Austausch wieder mit weniger Einschränkungen möglich sein wird. Angesichts der bislang schwierigen Verhandlungen über die Ausgestaltung der Konferenz sind zwei sehr unterschiedliche Entwicklungspfade vorstellbar:

Szenario 1: Wirkungslose Pflichtübung mit Schaden für die demokratische Legitimation

Die erste mögliche Entwicklung ist die konsequente Aufrechterhaltung der bestehenden interinstitutionellen Differenzen, verbunden mit mangelndem Reformwillen der nationalen Regierungen. In der Folge wird die Konferenz zwar 2021 pflichtbewusst ins Leben gerufen, allerdings mit einem ambivalenten Mandat und auf Basis eines Minimalkompromisses, begleitet von einer fortwährenden Skepsis nationaler Regierungen gegenüber der Durchführbarkeit weitreichender EU-Reformen. Im weiteren Verlauf von 2021/22 wird zwar europaweit digital und gegebenenfalls später mit physischen Treffen Bürgerbeteiligung inszeniert. Darüber hinausreichende Reformvorschläge werden aber entweder mit dem Verweis auf bereits laufende Gesetzgebungsprozesse in der EU abgetan, oder weil Vertragsänderungen notwendig wären, welche die Mitgliedstaaten ablehnen. Am Ende des Prozesses überreicht das Konferenzpräsidium dem Europäischen Rat feierlich seinen Bericht, der den europäischen Geist der Vielfalt beschwört, aber wenig konkrete Empfehlungen enthält. Der Europäische Rat nimmt den Bericht wohlwollend zur Kenntnis und gibt dabei das unverbindliche Versprechen ab, die Forderungen der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen seiner »strategischen Agenda« umzusetzen.

Für die Europäische Union wäre das nicht nur eine weitere verpasste Reformchance. Eine aufwendig organisierte Zukunftskonferenz mit Bürgerbeteiligung, die letztlich nur demonstriert, wie groß die Distanz zwischen Bevölkerungen und Brüs-

sel ist und wie wenig aus den Vorschlägen wird, die im Rahmen dieser Konferenz diskutiert wurden. Das würde der demokratischen Legitimation der EU mehr schaden als nützen. Statt die EU vor den – mit Sicherheit aufkommenden – nächsten Krisen intern zu stärken, wäre die Union weiterhin erst dann zu Reformen fähig, wenn sich Krisensituationen zu existenziellen Gefahren zuspitzen. Auf Dauer verstärken solche krisengetriebenen Reaktionen zu Recht die Zweifel an der Handlungsfähigkeit der EU.

Szenario 2: Europäischer Impuls

Im Gegenszenario lässt sich die Konferenz zur Zukunft Europas für einen echten europäischen Reformimpuls einsetzen. Im Laufe der Konferenz gelingt es den beteiligten nationalen und europäischen Institutionen, durch aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger einen Fahrplan für strukturelle Reformen zu erarbeiten. Die Reformvorschläge werden den EU-Institutionen nach Verlängerung des Zeitplans Ende 2022 vorgelegt. Nach den deutschen Bundestagswahlen 2021 und den französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2022 ergibt sich vor den Europawahlen 2024 ein Gelegenheitsfenster, um substantielle Teile dieser Vorschläge mit vornehmlich sekundärrechtlichen, gegebenenfalls aber auch primärrechtlichen Reformen durchzusetzen. In der Folge können 2024 die Europawahlen nach einem wie immer schwierigen Ratifikationsprozess auf neuer, gestärkter institutioneller Basis stattfinden.

Um diese idealtypische Vorstellung der Zukunftskonferenz zu organisieren, bedarf es jedoch erheblicher Anstrengungen sowie den Mut, sich auch in der deutschen Europapolitik von dem Mantra der schrittweisen Weiterentwicklung der EU in Krisenzeiten zu verabschieden. Deutschland hat bereits einen großen Schritt ins Ungewisse gewagt, indem die Bundesregierung angesichts der absehbar gravierenden wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie in den Haushaltsverhandlungen im Sommer 2020 ihre traditionelle Opposition gegen eine Eigen-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2021A20

SWP-Aktuell 20
März 2021

verschuldung der EU aufgab. Weitere solche Schritte sind erforderlich, um die EU zukunftsfähig zu machen. Dazu sind drei Erfolgsbedingungen zu erfüllen:

Erstens sollte die Konferenz mit einem offenen Mandat ohne Tabus ausgestattet werden. Vertragsänderungen können kein Ziel an sich sein, aber ebenso wenig darf diese Option ausgeklammert werden. Im Interesse einer glaubwürdigen Bürgerbeteiligung müsste die Konferenz von Beginn an sicherstellen, dass die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger zwar nicht das Ergebnis der Konferenz bestimmen, aber doch konkret und nachvollziehbar in die Beratungen einfließen. Dabei hat schon das Jahr 2020 gezeigt, wie schnell sich der Schwerpunkt des Reformbedarfs politisch verschieben kann – von dem Fokus auf institutionelle Fragen und die Spitzenkandidaten im Nachgang zu den Europawahlen hin zu der Notwendigkeit in Folge der Covid-19-Pandemie, über die Kompetenzen der EU in der Gesundheitspolitik nachzudenken. Auch die bereits getroffenen Beschlüsse zum Wiederaufbaufonds, die Ausweitung der Möglichkeiten der EU, eigene Schulden aufzunehmen, und die Aussicht auf neue Eigenmittel der Union bieten Anknüpfungspunkte für zusätzliche Reformstränge. Diese historischen Integrationsschritte würden von einer eng gekoppelten Begleitung durch die Konferenz profitieren. Nicht zuletzt drängen sich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik institutionelle Anpassungen auf – für die im Zweifelsfall ebenfalls Vertragsreformen nötig sind.

Zweitens ist eine erfolgreiche Zukunftskonferenz auf den politischen Impetus und die Beteiligung der nationalen Hauptstädte angewiesen. Am Ende werden EU-Reformen nur dann umgesetzt, wenn sie im (Europäischen) Rat die notwendige Unterstützung der nationalen Regierungen erhalten. Vertragsänderungen oder weitergehende Reformen, wie zuletzt der für den Wiederaufbaufonds erneuerte Eigenmittelbeschluss, benötigen zudem auch die Zustimmung der nationalen Parlamente.

Deutschland und Frankreich stehen hier in besonderer Verantwortung. Während der Covid-19-Pandemie ist es der EU gelungen, mit dem Wiederaufbaufonds umfangreiche Veränderungen im EU-Haushalt anzustoßen. Voraussetzung hierfür war nicht nur ein klassischer deutsch-französischer Kompromiss, bei dem sich beide Seiten stellvertretend für die zentralen Konfliktlinien in der EU angenähert haben. Notwendig war auch die anschließende, politisch zum Teil mühsame Einbeziehung der verschiedenen Blockadegruppen in der EU, in diesem Fall insbesondere der Sparsamen Vier sowie der Visegrád-Staaten.

Soll die Zukunftskonferenz Erfolg haben, ist eine vergleichbare europapolitische Initiative aus Berlin und Paris ebenso notwendig wie die Einbindung weiterer Staatengruppen. Gerade die neue deutsche Bundesregierung wird ab Herbst 2021 gefordert sein, in und außerhalb der Zukunftskonferenz mit anderen Staaten(gruppen) Initiativen für die Weiterentwicklung der EU anzustoßen.

Drittens muss es der Leitung der Zukunftskonferenz gelingen, die Impulse aus der Bürgerbeteiligung, den nationalen wie europäischen Parlamenten sowie der nationalen Regierungen zu einem stimmigen Gesamtpaket zusammenzuschnüren. Zu Recht wird bei Vertragsänderungen vor dem Öffnen der Büchse der Pandora gewarnt. Eine Konferenz, in der Paketlösungen politikfeldübergreifend mit institutionellen Reformen kombiniert werden können, birgt gleichzeitig die Chance, in die seit Jahren blockierten Reformprozesse der EU neue Dynamik hineinzubringen. Soll die EU-Reformblockade aufgelöst werden, braucht die Zukunftskonferenz darum ein offenes Mandat, die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten und eine Führung, die in der Lage ist, die diversen politischen Stränge zu einem tragfähigen Reformkompromiss zusammenzubinden.

*Dr. Nicolai von Ondarza ist Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa.
Minna Ålander ist Forschungsassistentin der Forschungsgruppe EU/Europa.*