

Master–These

zur Erlangung des akademischen Grades
M.E.S. – Master in European Studies
des Post-Graduate Europastudiums
EURAS – European Advanced Studies

Braucht Europa einen Präsidenten?

eingereicht an der
Abteilung für Europäische Integration
der Donau-Universität Krems

unter Betreuung von
O. Univ. Prof. Dr. Bernhard Raschauer

von
Mag. Dr. Heike Hausensteiner-Obermayr

Krems, Juni 2003

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst, keine außer den angeführten Hilfsmittel herangezogen und den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommene Stellen als solche gekennzeichnet habe.

Weiters erkläre ich, die vorliegende Master-These weder im Inland noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt zu haben.

Wien, im Juni 2003

Mag. Dr. Heike Hausensteiner-Obermayr

Meinem Mann Rudi gewidmet

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Einleitung	8
2. Europäische Union – Eine Bestandsaufnahme	11
2.1. Zwischen Internationaler Organisation und Bundesstaat	11
2.2. Rechtspersönlichkeit	11
2.3. Wer repräsentiert die EU?	14
3. Institutionen mit Schlüsselfunktion – Eine Abgrenzung	15
3.1. Der Rat der EU	15
3.1.1. <i>Der Ratspräsident</i>	18
3.1.2. <i>Vom Hohen Vertreter zum „EU-Außenminister“?</i>	18
3.2. Der Europäische Rat – Kein Organ, aber potentestes Gremium	22
3.2.1. <i>Problematische Rechtswirkung</i>	25
3.2.2. <i>Zwischenbilanz</i>	26
3.3. Die Europäische Kommission	26
3.4. Das Europäische Parlament	28
4. Vorsitzführung in der Europäischen Union	32
4.1. Die Ratspräsidentschaft	33
4.1.1. <i>Prinzip der Gleichheit</i>	34
4.1.2. <i>Kritik am halbjährlichen Vorsitzwechsel</i>	36
4.1.3. <i>Erste Änderungsmaßnahmen</i>	38
a) <i>„Tauschhandel“</i>	38
b) <i>Änderung der Geschäftsordnung</i>	39
5. Auf der Suche nach einer neuen Führung	41
5.1. Semi-präsidentiales System	43
5.2. Semi-parlamentarisches System	48
5.3. Vereinigtes Präsidialmodell	50
5.4. Demokratisiertes Präsidialmodell	52

5.4.1. Wahl des Präsidenten durch den Europäischen Rat	52
5.4.2. Wahl des Präsidenten durch das Europäische Parlament	53
5.4.3. Wahl des Präsidenten durch einen „Kongress“	54
5.4.4. Wahl des Präsidenten durch die Bevölkerung	56
5.5. Kandidatenauswahl	59
5.6. Der Präsident im nationalen und europäischen Kontext	59
5.7. Zusammenfassung	61
6. Epilog – Der EU-Präsident im Verhältnis zu den USA	65
7. Conclusio	69
8. Bibliografie	73

„Formell besteht Europa immer noch aus stolzen Nationalstaaten mit politischen Kulturen, die weitgehend durch deren souveräne Rechte bestimmt und diesen verhaftet sind... nicht einmal die Akzeptanz einer europäischen Zuständigkeit, die über der nationalen Gesetzgebung und den nationalen Gerichten steht, hat dieses Muster bislang verändert.“¹

¹ Sidentop, Demokratie in Europa, S. 21

Vorwort

Gemeinsam sind sie stärker die kleinen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Deshalb haben sie sich auf politischer Ebene zusammengefunden, um mehr oder weniger geschlossen gegen den Vorschlag aufzutreten, an die Spitze der Europäischen Union einen hauptamtlichen Präsidenten zu berufen. Dieses Projekt empfinden die kleinen Mitgliedstaaten als Bedrohung. Was die Repräsentanten dieser Länder freilich nicht dazu sagen, ist die Tatsache, dass die kleinen Länder im Verhältnis zu den „Großen“ (vor allem Deutschland) gemessen an der jeweiligen Einwohnerzahl in den EU-Institutionen ohnehin bevorteilt vertreten sind.

Wie das Haus der Europäischen Union künftig weiter gebaut und insbesondere wie das Machtzentrum gestaltet werden soll, diese Fragen werden an der Schwelle zur größten Erweiterung seit Bestehen der Europäischen Union mitunter auf sehr emotionaler Ebene diskutiert. Demgegenüber versucht die vorliegende Arbeit einen sachlich fundierteren Beitrag dazu zu leisten. Wenngleich es sich um einen Beitrag einer Autorin aus einem „kleinen“ Mitgliedsland handelt, wurde versucht, auf die Argumente beider Seiten – die Für und Wider eines Präsidentenamtes – einzugehen. Während die Auseinandersetzung um diese machtpolitisch brisante Frage in der alltäglichen europa- bzw. innenpolitischen Diskussion Gefahr läuft, allzu sehr an der Oberfläche zu verharren, erscheint sie im gegenwärtigen weltpolitischen Kontext von umso größerer Bedeutung. In dieser Analyse sollen dementsprechend auch komplexere Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Mein Dank gilt Herrn Vizestudiendekan Univ. Prof. Dr. Bernhard Raschauer, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien und Faculty Member am Zentrum für Europäische Integration der Donau-Universität Krems, unter dessen wissenschaftlicher Betreuung diese Forschungsarbeit entstanden ist.

Krems, im April 2003

Heike Hausensteiner-Obermayr

1. Einleitung

Im beliebten ORF-Quiz *Millionenshow* lautet eine Frage „Wie heißt der Präsident des Europäischen Parlaments?“. Romano Prodi, Pat Cox sowie zwei weitere Antwortmöglichkeiten stehen zur Auswahl. Die Kandidatin entscheidet sich für Romano Prodi – und muss aussteigen. Die richtige Antwort wäre Pat Cox gewesen. Zweifelsohne hat Romano Prodi den höheren Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung Europas, nicht nur in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Prodi ist amtierender Präsident der Europäischen Kommission. Cox ist hingegen Präsident der einzigen demokratisch, in direkter Wahl, besetzten Institution der EU, des Parlaments. Das mächtigste Organ in der EU ist jedoch der Rat. Dort wechselt der Vorsitzende im Halbjahresrhythmus; es ist derzeit Giorgios Papandreou (der Außenminister Griechenlands), ab 1. Juli 2003 sollte der Ratspräsident Franco Frattini heißen (der Außenminister Italiens), ab 1. Jänner 2004 Brian Cowen (der Außenminister Irlands) usw. Warum drängen sich aber Griechenlands Costas Simitis, Italiens Silvio Berlusconi, Irlands Bertie Ahern usw. in die Bildmitte von Fernseh- und Fotografenteams?

Die verschiedenen Führungsaufgaben im komplizierten Geflecht der EU-Entscheidungsprozesse sollen in der vorliegenden Arbeit herausgearbeitet werden. Ausgehend von einer eingehenden Bestandsaufnahme der derzeitigen Union und ihrer, die Politik bestimmenden, Institutionen sollen Antwortmöglichkeiten auf die Frage „Braucht die Europäische Union einen Präsidenten?“ analysiert werden. Die Fragestellung ist angesichts der geplanten, bisher wichtigsten, politischen Weichenstellungen in der Geschichte der Europäischen Union zu stellen: Nach rund einem halben Jahrhundert bekommt die Union einen neuen Verfassungsvertrag, und sie steht vor ihrer bis dato größten Erweiterung. Der fortgeschrittene Integrationsgrad der Union ist also unverkennbar. Gleichzeitig ist die Außen- und Sicherheitspolitik eine der größten Schwachstellen der Union; diese ist im Gefolge des 11. September 2001 massiv zu Tage getreten und zeigt sich immer wieder in den Friedensbemühungen im Nahen Osten, zuvorderst aber in der aktuellen Irak-Krise. Angesichts der seit den 1950-er-Jahren deutlich veränderten Staatengemeinschaft ist daher heute mehr denn je zu fragen: Ist nicht längst der Zeitpunkt gekommen, wo die Einrichtung einer eindeutig identifizierbaren Führungspersönlichkeit indiziert ist?

Wer repräsentiert die viel zitierte „Union der Bürger“? Können sich angesichts der rasch wechselnden Vorsitzenden die Bürger Europas noch mit der Union identifizieren?

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Europäischen Union und ihrer Entscheidungsträger und nach einer Beschreibung der bis dato praktizierten Vorsitzführung in der EU widmet sich der Hauptteil der vorliegenden Arbeit denn auch den unterschiedlichen Reformvorschlägen zu einer möglichen neuen Führung in der Union. Die Frage, ob die Mitgliedstaaten – sie entscheiden letztlich – die Union mit einem hauptamtlichen Präsidenten ausstatten sollen, ist der umstrittenste Punkt im EU-Reformkonvent. Denn eine reformierte EU-Spitze soll mehr Effizienz bringen und gleichzeitig demokratiepolitisch verträglich sein. Jedoch kann nicht einfach ein Staatenmodell auf die Europäische Union umgelegt werden, da hier die Entscheidungsprozesse auf einem Mischsystem beruhen: Die klassische Gewaltenteilung vor allem zwischen Exekutiv- und Legislativfunktion ist in der Union keineswegs eindeutig umgesetzt, sondern es hat sich ein ausgeklügeltes System von *checks and balances*, also wechselseitiger Kontroll- und Einflussmöglichkeiten, herausgebildet.

Es ist unbestritten, dass die derzeit praktizierte Führerschaft unzulänglich ist. Als Alternative stehen mehrere Optionen zur Auswahl; sie können *grosso modo* zu vier Modellen vereint werden. Dabei treten im angestrebten institutionellen Gleichgewicht in der EU verschieden gelagerte Probleme auf: Werden die Mitsprachemöglichkeiten auf der einen Seite (zum Beispiel des Europäischen Parlaments) erweitert, muss auf der anderen Seite (der im Rat vertretenen Mitgliedsländer etwa) eine Beschneidung der Machtbefugnisse in Kauf genommen werden. Die künftige Gestaltung der Entscheidungsbefugnisse wird daher die Stärke der künftigen EU-Spitze bestimmen. Da davon auszugehen ist, dass diese aus den genannten Gründen reformiert wird, beschreibt die vorliegende Arbeit in weiterer Folge, welche Möglichkeiten einer demokratischen Kandidatenauswahl und –entscheidung sich ergeben.

Ein abschließendes Kapitel ist den Beziehungen der Europäischen Union zu den USA gewidmet. Längst vor dem Konflikt zwischen den beiden Seiten des Atlantiks um den neuerlichen Krieg gegen den Irak blickten die Europäer einerseits mit Neid,

andererseits mit Abscheu auf die mächtigen Vereinigten Staaten von Amerika. In welcher Position sich in diesem Spannungsverhältnis ein neuer EU-Präsident befinden würde, soll daher in dem Schlusskapitel kurz beleuchtet werden.

In der Bibliografie wurden auch die entsprechenden Internet-Links berücksichtigt, da zahlreiche der zitierten Referenzen ausschließlich online abrufbar sind.

2. Europäische Union – Eine Bestandsaufnahme

2.1. Zwischen Internationaler Organisation und Bundesstaat

Die Stellung der Europäischen Union zwischen Internationaler Organisation und Bundesstaat hat sich im Laufe der Jahre Letzterem angenähert. Die EU ist mehr als eine Internationale Organisation und mehr als ein loser Staatenbund von selbstständigen Staaten, wo bestimmte Angelegenheiten (beispielsweise der Außen- und Sicherheitspolitik) gemeinsam administriert werden. Mangels Staatsvolks und mangels eigenständiger Staatsgewalt stellt die Union jedoch keinen „Staat“ (und daher auch keinen Bundesstaat) dar, sondern ist als „Staatenverbund“ zu begreifen.² Sie beruht auf einem konföderal-föderal gemischten Konzept; konföderal oder *intergouvernemental* werden nach wie vor Fragen (in erster Linie in der Außenpolitik) im Wege der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten geregelt, föderal oder *supranational* werden vergemeinschaftete Zuständigkeiten (vor allem im Binnenmarkt) bereits auf Ebene der Union wahrgenommen.

Im Vergleich zu den ersten Gehversuchen als für – vordergründig – wirtschaftliche Ziele konzipierte Gemeinschaft übernimmt die Europäische Union immer mehr die Verantwortung von regierungsähnlichen Aufgaben, beispielsweise in der Wirtschafts- und Währungsunion oder in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Auch wenn in der europäischen Rechtsgemeinschaft gilt: Gemeinschaftsrecht hat Vorrang vor nationalem Recht,³ ist die EU dennoch von einem Bundesstaat weit entfernt; die Union wird von den Mitgliedstaaten – repräsentiert durch die jeweiligen Regierungsvertreter im Rat – getragen. Sie stellt (noch) kein souveränes politisches System dar.

2.2. Rechtspersönlichkeit

Dass die EU in den nächsten Jahren eine eigene Rechtspersönlichkeit oder „juristische Person“ werden soll, darüber zeichnet sich im Reformkonvent ein Konsens ab. Der „Konvent zur Zukunft Europas“, den einzusetzen der Europäische

² Raschauer, Europäische Verfassungssysteme, S. 8

³ vgl. Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht

Rat in Laeken im Dezember 2001 beschlossen hat⁴ und der (seit Ende Februar 2002) bis voraussichtlich Juni 2003 tagt, hat die Aufgabe, Vorschläge für eine umfassende Reform der Union auszuarbeiten. Der Konvent ist jedoch keine verfassungsgebende Versammlung wie seine großen historischen Vorbilder in Frankreich oder USA. Die Verträge, die im Augenblick in der Europäischen Union in Kraft sind, sollen jedenfalls vereinfacht und zu einem neuen Vertrag oder einer eigenen Verfassung zusammen geführt werden. Demnach lautet der neue Artikel vier: „Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit“⁵, das heißt sie wird rechtsfähig und damit Trägerin von Rechten und Pflichten.

Als eigene juristische Person würde die Union beispielsweise eine erste Voraussetzung erfüllen, um der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beitreten können; denn derzeit ist jeder Mitgliedstaat für sich Mitglied der Menschenrechtskonvention (nach Art. 59 EMRK ist ein Beitritt nämlich nur Mitgliedern des Europarats möglich, und das können nur Staaten sein). Eine bessere globale Präsenz der Union soll so ermöglicht werden. Die Staatengemeinschaft ist damit als internationale Organisation auch befähigt, Abkommen mit Drittstaaten oder anderen Rechtsgemeinschaften abzuschließen.

Die Frage der Rechtspersönlichkeit der Union sollte bereits im Vertrag von Amsterdam gelöst werden.⁶ Es handelt sich um eine technische Frage, die für die EU von fundamentaler Bedeutung ist, da mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit die Union Subjekt des internationalen Rechts wird. Auch die Vereinten Nationen (UNO) besitzen eigene Rechtspersönlichkeit – ein Standardkonzept im Recht der Internationalen Organisationen. Die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit soll die komplizierte „Architektur“ der Union vereinfachen. Denn nach der derzeitigen „Säulen“-Struktur besitzen nur die **Europäischen Gemeinschaften** („Erste Säule“) eine **eigene Rechtspersönlichkeit**, das betrifft den Binnenmarkt als echte *vergemeinschaftete* Materie. Die **Europäische Union**, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik („Zweite Säule“) und die Polizeiliche und Justizionelle Zusammenarbeit in Strafsachen („Dritte Säule“) umfasst, besitzt jedoch

⁴ Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14.-15. Dezember 2001

⁵ Europäischer Konvent (Präsidium), Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrags, Brüssel, Februar 2003 (CONV 528/03).

⁶ Vgl. *European Voice*, „See EU in court“, 5. Juni 1997

keine Rechtspersönlichkeit; vielmehr werden die Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres *intergouvernemental* – nach einstimmigen Beschlüssen durch die Mitgliedstaaten – entschieden.

Die Ausstattung der Union mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit würde die Aufspaltung der EU-Struktur in verschiedene Pfeiler mit unterschiedlichem Rechtsstatus seit dem Vertrag von Maastricht beenden. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Fusion der vier Gründungsverträge⁷ zu einem Verfassungsvertrag. Eine einheitliche Rechtspersönlichkeit wird zudem eine Änderung der Bezeichnung zur Folge haben, so dass nach der neuen Verfassung nur mehr von der „Europäischen Gemeinschaft“ oder der „Europäischen Union“ oder den „Vereinigten Staaten von Europa“ oder höchstwahrscheinlich vom „Vereinten Europa“ die Rede sein wird: Die Bezeichnung *Vereintes Europa* würde sich nach der Erweiterung anbieten, „denn wir werden ein wieder vereinigtes Europa sein“, begründet etwa Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing seine Präferenz.⁸

Mit der eigenen Rechtspersönlichkeit für die EU ist die Frage verbunden, welcher Repräsentant die Union *ad personam* nach außen vertritt. Wer würde die Union – oder dann das *Vereinte Europa* – zum Beispiel in der UNO vertreten? Ist das der Präsident der Europäischen Kommission oder der Vorsitzende des Europäischen Rates? Hier wird das Dilemma der Europäischen Union deutlich. Diese hat sich seit den Gründungsverträgen deutlich verändert und wird sich auch künftig als *work in progress* – unter Bedachtnahme auf die institutionelle Balance und den demokratischen Charakter der EU – weiter entwickeln. Paradoxe Weise gerät die EU auf Grund der selbst gewünschten Vergrößerung der ursprünglichen Gemeinschaft von sechs Staaten auf derzeit 15 Mitgliedstaaten unter Druck; mit dem bevorstehenden Beitritt von voraussichtlich zehn Ländern am 1. Mai 2004⁹ stößt die Funktionsweise der derzeitigen EU wohl endgültig an ihre Grenzen, rein technisch aber auch – und vor allem – politisch.

⁷ Als Gründungsverträge der europäischen Integration gelten die beiden Hauptverträge, der E(W)G- und der EU-Vertrag, sowie der EURATOM-Vertrag und der im Juli 2002 ausgelaufene EGKS-Vertrag; zur begrifflichen Differenzierung vgl. auch Fußnote 14, S. 14.

⁸ Giscard d'Estaing, zit. in *Der Spiegel*, „Neuer Gründergeist“, 43/2002 (online-Ausgabe)

⁹ Beschluss des Europäischen Rates von Kopenhagen, 14.-15. Dezember 2002

Der Vertrag von Nizza, der beim Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 tage- und nächtelang verhandelt wurde und wegen des längeren Ratifikationsprozesses¹⁰ erst am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist, berücksichtigt erstmals die bis auf 25 Mitgliedstaaten oder mehr angewachsene Union und regelt die Vertretung der Staaten in den EU-Institutionen neu. So wurden etwa die Stimmgewichtung im Rat, also das Abstimmungsverhältnis der Mitgliedstaaten gemessen an der Einwohnerzahl, oder die Anzahl der im Parlament zu vergebenden Sitze pro Land etc. in Vorbereitung auf die größere Mitgliederzahl neu festgelegt.

2.3. Wer repräsentiert die EU?

Ungeklärt ist jedoch, wer einer derart vergrößerten Union vorsitzen soll, damit sie noch effizient funktioniert. Das derzeitige Modell der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft taugt dazu nicht mehr. Die künftige Vorsitzführung in der EU ist einer der heftigsten Streitpunkte im Reformkonvent und Gegenstand der vorliegenden Analyse. Wer wird nach der neuen Verfassung an der Spitze der Union stehen? Der Ratspräsident oder ein aufgewerteter Kommissionspräsident? Wenn sich die Union zur Schaffung eines „EU-Außenminister“-Amtes entschließt, wird dann ausschließlich der neue „Außenminister“ die Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vertreten? Oder wird dieser einem Präsidenten unterstellt, der Vorsitzender des Europäischen Rates und Präsident der Kommission in Personalunion ist? Die künftige Aufteilung der Kompetenzen bestimmt die Antwort auf die Frage, ob die Europäische Union einen derartigen Präsidenten braucht. Entschieden wird sie von den Mitgliedstaaten selbst und von deren Bereitwilligkeit, weitere Befugnisse – um einer Vertiefung der Union Willen – abzutreten.

¹⁰ Irland, das auf Grund seiner Verfassungstradition als einziger Mitgliedstaat ein Referendum über den Nizza-Vertrag abhalten musste, konnte den Vertrag nach dem knapp negativen Abstimmungsergebnis im Juni 2001 erst nach dem zweiten – deutlich positiven – Referendum im Oktober 2002 ratifizieren.

3. Institutionen mit Schlüsselfunktion – Eine Abgrenzung

Die Mitgliedstaaten sind die „Herren der Verträge“, sie sind die Herren im Hause der Europäischen Union. Diese „Herrschaft“ manifestiert sich im formellen Bereich dadurch, dass die Mitgliedstaaten bei der Vertragsänderung mitwirken und dass sie Vertragspflichten auf Grund von Schutz- und Notstandsklauseln suspendieren können.¹¹ Auf institutioneller Ebene treten die Mitgliedstaaten in der Formation des Rats der EU zusammen. Wie zu zeigen sein wird, möchten die Mitgliedstaaten aus einfachen machtpolitischen Gründen auf ihren nationalstaatlichen Einfluss auf EU-Ebene nicht verzichten. Andererseits bereitet sich die Union gerade auf die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten vor und strebt mit dieser größten Erweiterung in ihrer Geschichte zugleich nach Integration und Vertiefung. Dies würde einer größeren Vergemeinschaftung bedürfen; dazu muss etwa das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten von Mehrheitsbeschlüssen aufgegeben werden, und die Staatengemeinschaft muss sich zu einem einheitlichen Sprachrohr durchringen, das die akkordierten Standpunkte nach außen trägt. Von der Fähigkeit der Union, dieses Dilemma zu lösen, wird ihr langfristiger Erfolg in der Geschichte abhängen.

3.1. Der Rat der EU

Das bedeutendste der fünf Hauptorgane oder „Organe im formellen Sinn“ ist – neben dem Europäischen Parlament (EP), der Kommission, dem Gerichtshof und dem Rechnungshof – der Rat der EU.¹² Der Rat oder „Ministerrat“ ist das führende Rechtssetzungsorgan in Bezug auf die Europäischen Gemeinschaften (EG). Diese führende Rolle liegt seit jeher beim Rat; hingegen lag die Hauptrechtssetzungsfunktion im Rahmen des (im Juli 2002 ausgelaufenen) Vertrags

¹¹ Schweitzer/Hummer, Europarecht, S. 308

¹² Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 459

über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) bei der Kommission.¹³

Neben der legislativen Funktion nimmt der Rat auch Aufgaben in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in der Polizeilichen und Justizionellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) wahr. Er ist für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zuständig (gemäß Art. 202 EG-Vertrag); in diesem Zusammenhang hat er Kontrollbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten (Art. 99, Abs. 3 bis 5 EG-Vertrag). Seine Kontrollbefugnisse erstrecken sich auch auf die Gemeinschaftsorgane Kommission und Parlament (Art. 230 EG-Vertrag) und auf die Einhaltung der Grundsätze durch die Mitgliedstaaten (Art. 7 EU-Vertrag). Die Wahrnehmung der Außenbeziehungen fällt zwar nicht in die Alleinzuständigkeit des Rates, ihm kommt diesbezüglich doch eine dominierende Position zu. Zudem beschließt der Rat – auf Basis eines Vorentwurfs der Kommission – gemeinsam mit dem Europäischen Parlament den Haushaltsplan.¹⁴ „Trotz zunehmender Einbindung des EP in den gemeinschaftlichen Rechtssetzungsprozess konzentriert sich die tatsächliche Entscheidungsmacht nach wie vor im Rat“, betonen Fischer/Köck et al.¹⁵

Der Rat besteht aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung seines Landes verbindlich zu handeln (Art. 203 EG-Vertrag). Das bedeutet, dass nicht nur Minister, sondern auch Staatssekretäre (beispielsweise zuständig für „Europäische Angelegenheiten“), die tatsächlich Kabinettsmitglieder sind (dem gegenüber gibt es ja auch Staatssekretäre ohne Portefeuille), ihr Land im („Minister“-)Rat vertreten können. Für föderal organisierte Mitgliedstaaten (wie Österreich oder Deutschland) können auch Regierungsmitglieder der Gebietskörperschaften („Landesräte“ in Österreich) an den Ratstagungen teilnehmen, sofern sie die Befugnis haben, für ihre Bundesregierung

¹³ Zu beachten ist die mehrdeutige Verwendung der Abkürzung „EG“: 1. für „Europäische Gemeinschaft“ der damals 12 Mitgliedstaaten, erst 1992 mit dem Vertrag von Maastricht erfolgte die Umbenennung in „Europäische Union“ – kurz: „EU“. 2. für „Europäische Gemeinschaften“, wobei die Politiken der Europäischen Atomgemeinschaft (abgekürzt: EAG oder EURATOM), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (abgekürzt: EWG) sowie der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gemeint sind. Es ist daher nach wie vor die Rede von einem EG-Vertrag und von einem EU-Vertrag.

¹⁴ Zu den Aufgaben und Befugnissen des Rates siehe die detaillierte Beschreibung in Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 485ff.

¹⁵ ibd., S. 480

zu handeln.¹⁶ Damit wird die demokratiepolitisch nicht unproblematische Vorgangsweise, wie in der EU die gesetzgebende Funktion ausgeübt wird, deutlich: Die Minister werden auf nationaler Ebene als Vertreter der Exekutivgewalt gewählt, auf Ebene der Union obliegt ihnen jedoch automatisch die Legislativfunktion. Dazu kommt, dass Regierungen für ihr Land vermeintlich unangenehme Entscheidungen auf EU-Ebene gerne verschleiern, wo sie doch selbst am Zustandekommen des EU-Beschlusses beteiligt waren.¹⁷

Es gibt keine ständigen „Ratsminister“ oder „Europaminister“, sondern der Rat tagt – meist am Sitzort Brüssel, manchmal auch in Luxemburg – in verschiedener Zusammensetzung, je nach den zu behandelnden Angelegenheiten. Eine bestimmte Zusammensetzung ist nur ausnahmsweise vorgesehen. So ist beispielsweise in Bezug auf die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Zusammensetzung des Rates mit den Staats- und Regierungschefs vorgeschrieben (Art. 121 und 122 EG-Vertrag). Das Gremium wird dann als *die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten* bezeichnet (*siehe dazu weiter unten*).

In der Praxis kommt dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“¹⁸, in dem sich die Außenminister der Mitgliedstaaten treffen (daher auch „Außenministerrat“ genannt), die größte Bedeutung zu. Der Rat Allgemeine Angelegenheiten hat etwa die Aufgabe, die Tagungen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorzubereiten. Daneben gibt es auf Ministerebene weitere acht Ratsformationen. Das zuständige Kommissionsmitglied (Kommissar) wird zur Teilnahme an den Tagungen eingeladen. Die Räte „Allgemeine Angelegenheiten“, „Wirtschaft und Finanzen“ (genannt: „ECOFIN“) sowie „Landwirtschaft und Fischerei“ tagen jeweils einmal im Monat – die übrigen Ratsformationen treten seltener zusammen. Darüber hinaus werden zum Meinungsaustausch „informelle Ratstagungen“ im Land des Vorsitzes abgehalten. Wie in einem organisierten Gremium generell üblich hat auch der Rat der EU einen Vorsitzenden.

¹⁶ Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 481

¹⁷ Durand, Separation of powers, S. 6

¹⁸ früher nur: Rat „Allgemeine Angelegenheiten“; die Präzisierung wurde beim Europäischen Rat von Sevilla im Juni 2002 vorgenommen (*siehe dazu weiter unten*).

3.1.1. Der Ratspräsident

Der Ratsvorsitzende oder „Präsident“ vertritt die Union nach außen, gegenüber Drittstaaten und auch vor dem Europäischen Parlament. Seine „Amtszeit“ beträgt ein halbes Jahr. Zu den wichtigsten Aufgaben zählen: Einberufung des Rates, Erstellung der Tagesordnung, Veranlassung von Abstimmungen, Unterzeichnung der Rechtsakte des Rates sowie Einberufung einer Regierungskonferenz, wenn Vertragsänderungen vorgenommen werden sollen. Der Ratspräsident führt den Vorsitz auch in den Unterorganen (etwa im *Rat der Ständigen Vertreter*, also der „EU-Botschafter“, und in den Ratsarbeitsgruppen) sowie beim Zusammentreten der *im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten*. Der Vorsitzende hat nicht nur für die Organisation und den geordneten, zügigen Ablauf der Arbeiten zu sorgen, sondern muss sich auch um die Ausarbeitung von Kompromissvorschlägen bei divergierenden Auffassungen im Rat bemühen. Das gilt auch für die Festlegung eines einheitlichen EU-Standpunktes der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen. Dem Ratsvorsitzenden obliegt außerdem die Vertretung der EU in außenpolitischen Angelegenheiten (Art. 18 EU-Vertrag).

Die Union, genauer gesagt der Rat als Hauptrechtssetzungsorgan, besitzt – so wie bei (internationalen) Organisationen üblich – ein Generalsekretariat. Der Generalsekretär des Rates hat die Aufgabe, den Ratsvorsitzenden zu unterstützen; das ist vor allem in politischer Hinsicht, nicht nur in Bezug auf die administrativen Arbeiten, zu verstehen: Der Generalsekretär nimmt auch die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahr.

3.1.2. Vom Hohen Vertreter zum „Außenminister“?

Das Generalsekretariat (ebenfalls in Brüssel) unterstützt den Rat im administrativen Bereich, dazu gehören: Vorbereitung der Ratstagungen, Dolmetscherdienst, Protokollführung sowie juristisches Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Das Generalsekretariat untersteht einem Generalsekretär (Art. 207, Abs. 2 EG-Vertrag).

Dieser ist seit der Vertragsrevision von Amsterdam (seit 1999 in Kraft) *Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* – auch „Mister GASP“ oder einfach „Hoher Beauftragter“ genannt – in Personalunion. Damit wurde die führende Stellung des Generalsekretärs des Rates vertraglich verankert.¹⁹ Dem Generalsekretär steht ein Stellvertreter für die organisatorische Leitung des Generalsekretariats zur Seite. Beide Persönlichkeiten werden vom Rat mit „qualifizierter Mehrheit“ (das ist mehr als die einfache Mehrheit der gewichteten Stimmen)²⁰ ernannt (laut Nizza-Vertrag – davor war Einstimmigkeit erforderlich).

Der Hohe Vertreter hat die Aufgabe, den Ratsvorsitz in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu unterstützen, wobei er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beizutragen und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten zu führen hat (Art. 26 EU-Vertrag). Der Ratsvorsitz wird in der Außenpolitik neben dem Hohen Vertreter außerdem von der so genannten *Troika* unterstützt; sie besteht aus dem zuständigen Kommissionsmitglied (als dem „Außenkommissar“) sowie dem amtierenden und dem nachfolgenden Ratsvorsitzenden. Damit sollte eine kontinuierlichere Amtsperiode der für die Außenpolitik Verantwortlichen erreicht werden, da der Ratsvorsitz, wie erwähnt, alle sechs Monate wechselt. Der Rat kann auch *Sonderbeauftragte* für bestimmte politische Aufgaben ernennen; das war bisher etwa der Fall für den Nahost-Friedensprozess (seit Oktober 1996 der spanische Spitzendiplomat Miguel Angel Moratinos), für den Stabilitätspakt für Südosteuropa (seit Februar 2002 der ehemalige ÖVP-Spitzenpolitiker Erhard Busek) oder das Kosovo (von Oktober 1998 bis Juli 1999 der österreichische Botschafter Wolfgang Petritsch).

Die Außen- und Sicherheitspolitik ist jener Bereich der EU-Politiken, in dem die Interessen der Mitgliedstaaten am weitesten auseinander gehen. Das mag an den unterschiedlichen geographischen Beziehungen, an besonderen wirtschaftlichen Verbindungen, an gewachsenen historischen Naheverhältnissen und letztlich an der kolonialen Vergangenheit von Mitgliedstaaten in bzw. zu einer bestimmten Region

¹⁹ Fischer/Köck, Europarecht, S. 504

²⁰ Der Rat kann einstimmig, mit einfacher Mehrheit oder mit „qualifizierter Mehrheit“ (kurz: quM) Beschlüsse fassen; für quM-Beschlüsse stehen jedem Mitgliedstaat (nach Größe) „gewichtete“ Stimmen zu.

liegen. Als umso fortschrittlicher in Richtung **Gemeinsame** Außen- und Sicherheitspolitik der Union ist daher rückblickend der Beschluss der Mitgliedstaaten zu bewerten, einen gemeinsamen Hohen Vertreter dafür einzurichten. Zudem scheint der Spanier Javier Solana Madriaga, ehemaliger Generalsekretär der NATO, der Aufgabe zur Zufriedenheit aller Mitgliedstaaten nachzukommen. Fischer/Köck et al. bemerken dazu: „Ähnlich wie das Amt des UN-Generalsekretärs wird auch jenes des Hohen Vertreters für die GASP in seiner Bedeutung maßgeblich von der Persönlichkeit, insbesondere dem politischen Gewicht und dem aufgewendeten Engagement, seines Amtsträgers abhängen.“²¹ Der Hohe Beauftragte hat nicht nur die – schwierige – Rolle, die unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten zu vereinen, damit er in den politischen Gesprächen über eine Verhandlungsposition mit Dritten verfügt (beispielsweise bei Konflikten in Südwesteuropa oder im Nahen Osten). Der Hohe Vertreter teilt sich zudem die politische Zuständigkeit mit dem entsprechenden *Kommissar für Auswärtige Angelegenheiten*. Außerdem gibt es einen eigenen für den Außenhandel zuständigen Kommissar.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass neben dem Ratsvorsitzenden der Hohe Vertreter, ein Kommissar und gegebenenfalls eine Troika sowie Sonderbeauftragte für die Außenpolitik der Union zuständig sind. Das hat der EU wiederholt den Vorwurf eingetragen, nicht glaubwürdig und durchschlagskräftig zu sein. Wer vertritt nun die EU außenpolitisch? Der als Ratspräsident amtierende Außenminister des Vorsitzlandes? Der Kommissar? Oder der Hohe Beauftragte? Der medialen Vermittlung nach zu schließen, wird der Ratspräsident als jene Persönlichkeit wahrgenommen, die „Hof hält“, offiziell zu den Ratstagungen einlädt – zu denen auch ein Kommissionsmitglied eingeladen wird. Dem gegenüber ist der Hohe Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zwar rechtlich dem Rat unterstellt; in der – nicht nur politischen – Öffentlichkeit wird er jedoch wie selbstverständlich als „Chef der EU-Außenpolitik“²² bezeichnet. Das mag mit der – gegenüber der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft – vergleichsweise langen Amtsperiode von fünf Jahren zu tun haben; im speziellen (Pionier-)Fall von Javier Solana liegt das höhere Ansehen des Hohen Vertreters sicherlich auch an dessen besonderem Verhandlungsgeschick in außenpolitischen Konfliktsituationen.

²¹ Fischer/Köck, Europarecht, S. 504

²² Diese Tatsache lässt sich seit Solanas Nominierung beobachten; vgl. *European Voice*, „Solana leads race for job as **EU foreign policy chief**“, 26. Mai 1999 (online-Ausgabe).

Die auf institutioneller Ebene zersplitterte Zuständigkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird durch den Umstand verstärkt, dass die Mitgliedstaaten gerade in der Außenpolitik aus den genannten Gründen vielfach autonom als Nationalstaaten agieren, ohne dass sie ihre Standpunkte mit dem Ratspräsidenten oder dem Hohen Beauftragten abklären. Beispielsweise haben im Konflikt USA vs. Irak Ende Jänner 2003 die Regierungschefs der fünf Mitgliedstaaten Großbritannien, Italien, Spanien, Dänemark und Portugal (sekundiert von den EU-Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn) im Alleingang, ohne vorherige Absprache, eine Solidaritätserklärung mit den USA unterzeichnet. Dadurch wurden nicht nur die EU-Ambitionen unterminiert, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit einer Stimme zu sprechen. Der Aufbau einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik müsse „komplett von vorn anfangen“, wurde der Hohe Vertreter Javier Solana „schwer geschockt“ vom Wochenmagazin *Der Spiegel* zitiert.²³

Vom rechtlichen Standpunkt kommt der außenpolitische Alleingang der fünf Mitgliedstaaten sogar einer Verletzung des EU-Vertrags gleich.²⁴ Demnach haben die Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik der Union „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität“ zu unterstützen und haben sich jeder Haltung zu enthalten, „die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“ (Art. 11, Abs. 2 EU-Vertrag). Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik werden im Rat zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmt, „damit gewährleistet ist, dass der Einfluss der Union durch konzertiertes und konvergierendes Handeln möglichst wirksam zum Tragen kommt“ (Art. 16 EU-Vertrag). Doch in der Realität sind diese Bestimmungen „nur“ als politische Zielsetzungen der Union anzusehen. Zudem untersteht die Außen- und Sicherheitspolitik der Union (Zweite Säule in der EU-Architektur) nicht der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs (Erste Säule) – eine Handhabe gegen das Ausscheren einzelner Mitgliedstaaten ist daher kaum möglich.²⁵

²³ *Der Spiegel*, Schwer geschockt, 8/2003

²⁴ Dominique Hans, College of Europe, Bruges, zit. in *European Voice*, „Leaders’ pro-US letter breached treaty“, 6. Februar 2003, S. 3

²⁵ *European Voice*, „Leaders’ pro-US letter breached treaty“

Sollte bereits mit der Schaffung des Hohen Vertreters im Vertrag von Amsterdam der Notwendigkeit einer kontinuierlichen Vertretung der gemeinsamen Außenpolitik entsprochen werden, so besteht in der Union also neuerlicher Handlungsbedarf. Geht es nach dem EU-Reformkonvent, sollen die Stellen des Kommissars für Auswärtige Angelegenheiten und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der Kommission in eine Stelle fusioniert werden.²⁶ Der „Mister GASP“ würde demnach zum einzigen „Europäischen Vertreter für Auswärtiges“ und damit zu einer Art „EU-Außenminister“. Ihm würden die Zuständigkeit und das Initiativrecht für die operative Außen- und Sicherheitspolitik übertragen. Der neue EU-Außenminister wäre Vollmitglied der Kommission – dem gegenüber ist derzeit der Hohe Vertreter der Außenpolitik nur ein hoher Beamter, und er sollte gleichzeitig das Amt des Vizepräsidenten der Kommission übernehmen (*siehe dazu ausführlich weiter unten*). Er würde die Union nach außen vertreten und an die Stelle der derzeitigen Troika treten.

3.2. Der Europäische Rat – Kein Organ, aber potentestes Gremium

Die Formation aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die von den Gründervätern nicht vorgesehen war, sich aber im Laufe der Jahrzehnte zum potentesten Gremium der EU herauskristallisiert hat, ist der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs. An seiner Gründung war der nunmehrige Präsident des Europäischen Konvents, Frankreichs ehemaliger Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing, während seiner Amtszeit von Mai 1974 bis Mai 1981 federführend beteiligt.

Der Europäische Rat entwickelte sich aus den informell abgehaltenen Gipfelkonferenzen, die von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften seit Beginn der 1960-er Jahre in mehr oder minder regelmäßigen Abständen abgehalten wurden. In den 1970-er Jahren wurden diese Treffen institutionalisiert: Auf ihrer Gipfelkonferenz in Paris im Dezember 1974 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, dass sie mindestens dreimal jährlich zusammen

²⁶ vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“, Europäischer Konvent (CONV 459/02)

treten sollten, „um die Tätigkeiten der Gemeinschaften und die Arbeiten der politischen Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und ihren Gesamtzusammenhang zu gewährleisten“. Die Bezeichnung „Europäischer Rat“ wurde damals noch nicht verwendet und setzte sich erst später durch. Erst durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) 1986 wurde der Europäische Rat als solcher formell im primären Gemeinschaftsrecht verankert und vorgesehen, dass dieser mindestens zweimal jährlich zusammen tritt.²⁷ Da der Europäische Rat primärrechtlich nicht als Institution verankert ist, verfügt er auch nicht über einen eigenen Sitz.

Im Europäischen Rat tagen die Staats- und Regierungschefs (nach Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag) sowie der Präsident der Kommission unter dem Vorsitz des Staats- oder des Regierungschefs jenes Mitgliedstaates, der im (Minister-)Rat den Vorsitz führt. Dass im Europäischen Rat nicht nur die Regierungschefs, sondern auch Staatspräsidenten einzelner Mitgliedstaaten vertreten sind, liegt an den unterschiedlichen Verfassungstraditionen der Länder. Etwa in Frankreich wurde der Präsident zum dominierenden Partner im Verhältnis zum Regierungschef²⁸, nach der französischen Verfassung tagt die Regierung unter seinem Vorsitz tagt; neben Frankreich ist beim Europäischen Rat auch Finnland durch den Staatspräsidenten vertreten.

Unterstützt werden die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat von den Außenministern sowie einem Kommissionsmitglied (also einem Kommissar oder dem Kommissionspräsidenten selbst). Die Wirtschafts- und Finanzminister werden vom Präsidenten des Europäischen Rates ebenfalls zur Teilnahme an den Tagungen eingeladen, wenn Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion erörtert werden. Der Präsident des Europäischen Parlaments gibt traditionell im Vorfeld eine Erklärung ab – nimmt aber formell nicht an der Tagung teil, erst dann beginnt das eigentliche Gipfeltreffen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass vom *Europäischen Rat* und vom *Rat der EU* – begrifflich wie juristisch – *die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten* zu unterscheiden sind. Dabei kann es sich sowohl um die mitgliedstaatlichen Minister einzelner Fachressorts als auch um die Staats- und

²⁷ Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 499

²⁸ Raschauer, Europäische Verfassungssysteme, S. 7

Regierungschefs handeln. Als „die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ tagen diese, wenn das (primäre) Gemeinschaftsrecht es vorsieht oder wenn es „als zweckmäßig anzusehen ist, um die Tätigkeit der EU voranzutreiben. Diesfalls handelt es sich lediglich um eine von den Regierungen der Mitgliedstaaten beschickte Staatenkonferenz“ (Regierungskonferenz, genannt „Intergovernmental Conference“, kurz: IGC).²⁹ Im Rahmen einer Regierungskonferenz wurden bereits der Amsterdamer Vertrag und die EU-Grundrechtecharta beschlossen, und eine solche wird wieder zusammen treten, nachdem der EU-Reformkonvent seine Arbeit abgeschlossen haben wird, um einen neuen Verfassungsvertrag zu beschließen.

Entsprechend der Zusammensetzung aus den obersten politischen Organen der Mitgliedstaaten obliegt dem Europäischen Rat die politische Leitungsfunktion in der EU. Er gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die politischen Zielvorstellungen – vor allem im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), der Wirtschafts- und der Beschäftigungspolitik – fest. Auf Grund seiner Zusammensetzung kommt dem Europäischen Rat vielfach eine höhere Problemlösungskapazität als dem Rat zu, was in schwierigen Fragen Verhandlungsdurchbrüche erleichtert. Anders gesagt: Können die Minister im Rat keine Einigung erzielen, werden die betreffenden Fragen nicht selten an die Staats- und Regierungschefs weitergereicht – was freilich oftmals zu einer Überfrachtung der Tagesordnung des Europäischen Rates führt.

Die Tätigkeit des Europäischen Rates wird in der Literatur durchaus auch kritisch kommentiert und die mitunter stattfindende Verlagerung der Entscheidungen von der institutionellen auf die politische Ebene als „Gefahr der Verpolitisierung der Gemeinschafts- bzw. Unionstätigkeit“ kritisiert.³⁰ Im Europäischen Konvent wurde denn auch dafür plädiert, dass sich der Europäische Rat in seiner Rolle des allgemeinen Koordinators nicht dazu verleiten lassen solle, Aufgaben wahrzunehmen, für die eigentlich die Fachräte zuständig seien. Vor allem müsse so

²⁹ Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 501

³⁰ ibd.

weit wie möglich vermieden werden, „dass der Europäische Rat als Berufungsinstanz für Fragen, bei denen sich der Rat nicht einigen konnte, benutzt werde“.³¹

3.2.1. Problematische Rechtswirkung

Das Ergebnis der Beratungen im Europäischen Rat wird in Form von „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ zusammengefasst und beschlossen. Die Schlussfolgerungen werden – anders als diese Bezeichnung vermuten ließe – in der Praxis hingegen bereits im Vorfeld redigiert; bei der Gipfelkonferenz legt der Ratsvorsitzende den Vertretern der Mitgliedstaaten „ein Schema für Schlussfolgerungen“ vor³², diese werden dann noch inhaltlich adaptiert, damit sie einstimmig verabschiedet werden können.

Auf die problematische Rechtswirkung der so genannten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus völkerrechtlicher Sicht weist Gerhard Hafner hin: Die rechtliche Wirkung ergebe sich nur daraus, dass der Rat „die für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien“ zu treffen hat (Art. 13 EU-Vertrag). Allerdings sind die Mitgliedstaaten „schon aus allgemeinen völkerrechtlichen Überlegungen gehindert, sich abweichend davon zu verhalten, da die höchsten Vertreter der Mitgliedstaaten, die den Europäischen Rat bilden, auch nach Völkerrecht befähigt sind, ihren Staat zu verpflichten. Dadurch werden auch die anderen staatlichen Organe daran gebunden, soweit der Inhalt des Aktes den eindeutigen Verpflichtungswillen erkennen lässt.“³³

³¹ Europäischer Konvent, Synthesebericht vom 27. Jänner 2003 (CONV 508/03), S. 3

³² vgl. die beim Europäischen Rat von Sevilla beschlossenen Änderungen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22. Juni 2002 (*siehe dazu auch weiter unten*).

³³ Hafner, GASP, S. 53

3.2.2. Zwischenbilanz

Es ist festzuhalten, dass sich in der Praxis zwei „Ratspräsidenten“ etabliert haben: einerseits der Vorsitzende auf Ministerebene im Rat und andererseits der Staats- oder der Regierungschef jenes Mitgliedstaates, der im Rat den Vorsitz führt. Auf die Gefahr der verpolitisierten Gemeinschafts- bzw. Unionstätigkeit wurde hingewiesen, obwohl der Rat das Hauptrechtssetzungsorgan ist. Doch realpolitisch betrachtet, wird dem Staats- oder Regierungschef des EU-Vorsitzlandes mehr Gewicht beigemessen als dem jeweiligen Außenminister. Letzterer ist schließlich „nur“ Chefdiplomat und als Kabinettsmitglied der Regierung seines Landes dem Bundeskanzler/ Ministerpräsidenten beziehungsweise Staatspräsidenten (Frankreich) unterstellt. Doch was die Führungsspitze in der EU betrifft, besitzt die Union derzeit drei „Präsidenten“: Neben den beiden Ratspräsidenten ist das der Präsident der Europäischen Kommission, dem wichtigsten Exekutivorgan der Union.

3.3. Die Europäische Kommission

„Watch-dog of the Community“ und Hüterin der Verträge ist die Europäische Kommission. Hinter der vermeintlich harmlosen Bezeichnung verbirgt sich das Hauptorgan, das sich zu einer Art „Regierung“ der Union mit Fach-„Ministern“ (Kommissaren) entwickelt hat. Trug sie nach dem EGKS-Vertrag³⁴ die Bezeichnung „Hohe Behörde“, wurde sie nach dem EWG-³⁵ und dem EAG-Vertrag³⁶ als „Kommission“ bezeichnet. Die genannten EG-Gründungsverträge sahen ursprünglich für jede der drei Gemeinschaften eigene Organe vor; erst 1965 wurden mit dem „Fusionsvertrag“ die nunmehr „Kommission“ und „Rat“ genannten Organe der Gemeinschaften verschmolzen.³⁷ Durch internen Beschluss legte die Kommission

³⁴ Vertrag über die Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), im April 1951 in Paris unterzeichnet, im Juli 1952 in Kraft getreten und im Juli 2002 ausgelaufen.

³⁵ Vertrag zur Gründung der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG)

³⁶ Vertrag zur Gründung der „Europäischen Atomgemeinschaft“ (Euratom oder EAG); der EWG-Vertrag und der EAG-Vertrag, im März 1957 in Rom unterzeichnet („Römische Verträge“), sind im Jänner 1958 in Kraft getreten.

³⁷ Bereits 1957 wurden die „Versammlung“ (das heutige Parlament) und der Gerichtshof aller drei Gemeinschaften verschmolzen; vgl. Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 459

1993 – nach Inkrafttreten des Vertrags über die „Europäische Union“ (Maastricht-Vertrag) – fest, in Zukunft die Bezeichnung „Europäische Kommission“ zu führen.

Die Kommission hat im Bereich des Gemeinschaftsrechts im Wesentlichen die Funktion des Exekutivorgans, während sie nach dem EGKS-Vertrag das Hauptrechtssetzungsorgan war. In der Rechtssetzung hat die Kommission heute ein Initiativmonopol. Das bedeutet, dass nur auf Grund eines entsprechenden Vorschlags der Kommission Rat und Parlament im sekundären Gemeinschaftsrecht, also was den Binnenmarkt (Erste Säule) betrifft, legislativ tätig werden können; in der Außen- und Sicherheitspolitik (Zweite Säule) sowie in Angelegenheiten für Justiz und Inneres (Dritte Säule) steht das Vorschlagsrecht auch den Mitgliedstaaten zu. Wie bereits angedeutet, obliegt der Kommission vor allem die Kontrollfunktion des gesamten Gemeinschaftsrechts gegenüber den Mitgliedstaaten, gegenüber den anderen Gemeinschaftsorganen (Rat und Parlament) sowie gegenüber natürlichen oder juristischen Personen (im Rahmen der Fusionskontrolle im Wettbewerbsrecht, um beispielsweise Kartelle zu verhindern). Die Kommission erstellt weiters den Haushaltsvorentwurf und ist für die Ausführung des Haushaltsplans und die jährliche Rechnungslegung zuständig. Zudem kommen ihr weit reichende Befugnisse bei der Gestaltung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft zu; die Kommission besitzt hier Verhandlungskompetenz, während die Abschlusskompetenz beim Rat liegt.

Die Kommission, mit Sitz in Brüssel, besteht derzeit aus zwanzig Mitgliedern – inklusive Präsident an deren Spitze, wobei jeder Mitgliedstaat mindestens ein Kommissionsmitglied stellt. Die „großen“ Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien) stellen je zwei Kommissare. Ab dem Jahr 2005 soll (nach einem Beschluss des Europäischen Rates von Nizza im Dezember 2000) der Kommission nur mehr ein Vertreter pro Mitgliedstaat angehören; sobald die Union 27 Mitgliedstaaten umfasst, soll die Zahl der Kommissionsmitglieder jedenfalls unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen. Der Rat legt dann einstimmig die Auswahl und die Zahl der Kommissionsmitglieder, also der Kommissare, fest (*zum Bestellungsmodus siehe weiter unten*).³⁸

³⁸ vgl. das dem Vertrag von Nizza beigefügte „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“, Art. 4

Vergleichbar mit der Struktur der Ministerien in den Mitgliedsländern werden jedem Kommissar bestimmte sachliche Aufgabenbereiche („Ressorts“) auf EU-Ebene zugewiesen. Die Aufgabenzuteilung erfolgt durch den Kommissionspräsidenten und kann von ihm jederzeit geändert werden. Zur Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse steht der Kommission ein umfassender Verwaltungsapparat (mit etwa 16.000 Bediensteten) zu Verfügung, der in rund 20 Generaldirektionen (GD) und andere Dienststellen (wie Juristischer Dienst, *Eurostat* etc.)³⁹ gegliedert ist. Zudem verfügt jeder Kommissar über ein eigenes Beamtenkabinet.

Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus (gemäß Art. 213, Abs. 2 EG-Vertrag), sie haben sich ausschließlich am allgemeinen Wohl der Gemeinschaft zu orientieren. Dessen ungeachtet apostrophieren die Regierungsvertreter der vor allem kleineren Mitgliedstaaten ihr Kommissionsmitglied gerne als „unser Mann in Brüssel“⁴⁰, wenn es um die Durchsetzung nationaler Interessen auf EU-Ebene geht. Zudem sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Kandidatenauswahl in der Praxis eindeutig das politische Verhältnis in der Regierung widerspiegelt. Das gilt beispielhaft für Deutschland, wo unter der Rot-Grünen-Regierung Schröder-Fischer der Sozialdemokrat Günter Verheugen und die Grüne Michaela Schreyer Kommissionsmitglieder sind, ebenso wie für Frankreich, wo seit 1999 (zum damaligen Zeitpunkt *cohabitation* zwischen dem konservativen Präsidenten Chirac und dem sozialistischen Premierminister Jospin) Pascal Lamy (Sozialist) und Michel Barnier (konservativ) Kommissare sind.

3.4. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist hinsichtlich seiner Kompetenzen nicht ganz mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten vergleichbar. Dennoch ist die demokratische Rolle des Parlaments auf EU-Ebene sukzessive aufgewertet worden, so dass es immer mehr Mitsprachemöglichkeiten erhalten hat; „insofern ist die Geschichte der durch EG-, EGKS- und EAG-Vertrag unternommenen europäischen

³⁹ zur Einteilung der Generaldirektionen und Dienste siehe die Website des Europa-Servers: http://europa.eu.int/comm/dgs_de.htm

⁴⁰ Das gilt beispielsweise für Österreich; der ehemalige ÖVP-Minister Franz Fischler ist seit dem EU-Beitritt 1995 Österreichs erster Kommissar (Wiedernominierung 1999).

Integration zugleich eine solche des Ausbaus der supranationalen Demokratie“.⁴¹ Kannten zwar die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften (also der Kohle- und Stahl-, der Atom- sowie der Wirtschaftsgemeinschaft) von Anfang an als demokratisches Element eine lediglich als „Versammlung“ titulierte Institution, nannte diese sich seit 1958 selbst „Europäisches Parlament“. Verankert wurde diese Bezeichnung allerdings erst 1993 (!) durch den EU-Vertrag (von Maastricht, seit November 1993 in Kraft). Für die vergleichsweise untergeordnete Stellung des Europäischen Parlaments bezeichnend ist auch die Tatsache, dass die Abgeordneten erst seit 1979 mittels Direktwahl durch die Bevölkerung (für eine Mandatsdauer von fünf Jahren) ins Parlament entsandt werden. Davor erfolgte die Entsendung durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, die auch das Auswahlverfahren und die Mandatsdauer bestimmten. Auf ein einheitliches Wahlverfahren – ob nach Verhältniswahlrecht oder nach Mehrheitswahlrecht – konnten sich die Mitgliedstaaten allerdings bis heute nicht einigen.

Das Europäische Parlament – mit Sitz in Straßburg, es tagt aber auch in Brüssel und hat sein Generalsekretariat in Luxemburg – umfasst derzeit 626 Abgeordnete. Die Mandatsverteilung erfolgt annähernd proportional zur Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten, wobei kleinere Länder begünstigt sind; so verfügt Österreich mit rund acht Millionen Einwohnern über 21 Abgeordnete, während beispielsweise Deutschland mit rund 80 Millionen Einwohnern nur über 99 Abgeordnete verfügt. Nach der planmäßig erfolgten Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten 2004 werden im Europäischen Parlament 732 Abgeordnete vertreten sein (gemäß Nizza-Vertrag), wobei Österreich durch 18 Abgeordnete vertreten sein wird. Die Abgeordneten üben ihre Aufgabe nach dem Grundsatz des freien Mandats aus; das heißt, sie sind an keine Aufträge oder Weisungen gebunden, weder vonseiten des Parlaments oder der Regierung ihres Landes noch von ihrer Partei oder Fraktion. Die Sitzverteilung – und in der Folge die Abstimmung – erfolgt im Europäischen Parlament länderübergreifend nach Fraktionen. Darüber hinaus sind die Mitglieder des Europäischen Parlaments (kurz: „MEP“) auf ständige Ausschüsse (derzeit 17) nach Sachbereichen verteilt, wo die eigentliche Hauptarbeit des Parlaments, die Vorbereitung der Arbeiten des Plenums, stattfindet. An der Spitze des Parlaments steht, analog zum Nationalrat in Österreich, ein Präsident mit einem Präsidium;

⁴¹ Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 531

dieses wird im Europäischen Parlament neben dem Präsidenten von vierzehn Vizepräsidenten sowie fünf Quästoren mit beratender Stimme formiert.

Das Parlament hat sich seit den 1950-er Jahren nicht nur zu einem echten Gesetzgebungsorgan – wenngleich mit Einschränkungen – entwickelt, sondern sein Aufgabenspektrum als Organ der demokratischen Kontrolle in der Europäischen Union wurde ebenfalls erweitert. Ihm obliegen drei wesentliche Aufgaben: Kontrolle der Gemeinschaftsorgane, vor allem der Kommission; gesetzgebende Gewalt gemeinsam mit dem Rat, wobei hier die Befugnisse des Parlaments – gemessen am „nationalen Standard“ – noch immer bescheiden sind⁴²; außerdem spielt das Europäische Parlament eine ausschlaggebende Rolle bei der Verabschiedung des EU-Haushalts.

Im Zusammenhang mit den – im Vergleich zu den nationalen Parlamenten dürftigen – Legislativkompetenzen des Europäischen Parlaments wird immer wieder der Vorwurf von Demokratiedefizit in der EU geäußert. Dieser Kritikpunkt richtet sich auch an die eher eingeschränkte Kontrolle der Exekutive (Kommission, Rat) durch das Parlament. Denn anders als auf nationaler Ebene, wo beispielsweise in Österreich der Nationalrat einzelnen Ministern das Misstrauen aussprechen kann, kann sich ein Misstrauensvotum durch das Europäische Parlament nur gegen die Kommission als Gesamtkollegium richten (gemäß Art. 201 EG-Vertrag). Paradoxerweise ist das kritisierte Demokratiedefizit eine Erscheinung, die erst mit fortschreitender „Verstaatlichung“ der Gemeinschaften ins Bewusstsein getreten ist. Als Hauptargument wird angeführt, dass die ausschlaggebende Rolle im Rechtssetzungsverfahren bei Rat und Kommission konzentriert sei; diesen Organen fehle die demokratische Legitimation, weil sie von Regierungsmitgliedern gebildet werden oder von unabhängigen, aber von Regierungen ernannten, Personen. Dem ist entgegen zu halten, dass Regierungen auf Grund vorangegangener Direktwahlen gebildet werden. Ferner verweisen Fischer/Köck et al. auf die Grundstruktur internationaler Organisationen, nach deren Konzept die EG bzw. die EU aufgebaut wurden: „Beschlussfassende Organe internationaler Organisationen setzen sich regelmäßig aus Staatenvertretern zusammen, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten entsandt werden. Irgendeine Mitwirkung mitgliedstaatlicher

⁴² Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 541; zu den Mitentscheidungsverfahren: ibd. S. 542

Parlamente ist normalerweise nicht vorgesehen.“⁴³ Freilich hat sich aber die EU mittlerweile deutlich von einer Internationalen Organisation weg- und in Richtung staatenähnliche Entität hinentwickelt, wie zu Beginn der Arbeit skizziert.

Faktum ist, dass die weitere Demokratisierung des Rechtssetzungsprozesses *a priori* von den Mitgliedstaaten abhängt, die durch eine Revision der Verträge dem Parlament eine noch größere Mitsprache bei der Rechtssetzung einräumen müssten oder es zum Haupt- oder Allein-Rechtssetzungsorgan machen könnten. „Es ist aber fraglich, ob die Struktur der EU/EG als Staatenverbund, der noch kein Bundesstaat ist, überhaupt nach einer solchen Radikaldemokratisierung ihrer Rechtssetzung verlangt, oder ob nicht die vorrangige Rolle des Rates für die konföderale bzw. subföderale Struktur der EU/EG durchaus angemessen oder zumindest ausreichend ist.“⁴⁴

⁴³ Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 558

⁴⁴ ibd., S. 559

4. Vorsitzführung in der Europäischen Union

Nach derzeitiger Rechtslage gibt es in der Europäischen Union keine allgemeine Vorsitzführung. Laut EG-Vertrag bestimmen die „Vorschriften über die Organe“ – gemeint sind das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und der Rechnungshof –, dass Parlament (Art. 197), Gerichtshof (Art. 223) und Rechnungshof (Art. 247) aus „seiner/ihrer Mitte“ den „Präsidenten“ wählt. Der Gerichtshof ernennt zudem einen „Kanzler“ (Neuerung seit dem Nizza-Vertrag). Die Funktionsperiode des Präsidenten ist auf drei Jahre beim Gerichts- und beim Rechnungshof beziehungsweise auf zweieinhalb Jahre beim Parlament festgelegt.⁴⁵

Während Parlament, Gerichts- und Rechnungshof ihren Präsidenten aus dem internen Kreis auswählen, erfolgt die Auswahl des Präsidenten der Kommission von extern: Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten **benennen** mit qualifizierter Mehrheit zunächst die Persönlichkeit, die sie zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigen. Es handelt sich dabei in der Regel um einen ehemaligen Regierungschef oder Außenminister. Nach der erforderlichen Zustimmung des Europäischen Parlaments zum designierten Kommissionspräsidenten benennen die Regierungen im Einvernehmen mit diesem die übrigen Kommissionsmitglieder. Die Kommission stellt sich dann als gesamtes Kollegium dem Zustimmungsvotum des Parlaments, erst danach **ernennen** die Regierungen den Präsidenten und die übrigen Mitglieder der Kommission formell.⁴⁶ Die Benennung des Kommissionspräsidenten und der Kommissare durch die im Rat vertretenen Regierungen mit qualifizierter Mehrheit sind in Geltung seit dem Nizza-Vertrag (seit 1. Februar 2003 in Kraft). Mit dem neuen Vertrag, der von dem seit Februar 2002 bis voraussichtlich Juni 2003 tagenden Konvent für die Union ausgearbeitet wird, dürfte diese Regelung neuerlich geändert werden: Wenn sich das Europäische Parlament mit seiner alten Forderung durchsetzt, werden künftig die

⁴⁵ In Art. 190, Abs. 3 EG-Vertrag ist lediglich festgehalten, dass die Abgeordneten zum Europäischen Parlament auf fünf Jahre gewählt werden. Die Amtszeit des Präsidenten ist in der Geschäftsordnung des Parlaments (Art. 17) geregelt. Auf Grund einer Absprache zwischen den Fraktionen der Europäischen Volksparteien und der Liberalen ist 1999 zunächst die Französin (und nunmehrige Industrieministerin) Nicole Fontaine zur Präsidentin gewählt worden, 2002 wurde das Amt von dem Iren Pat Cox bis zu den Wahlen 2004 übernommen.

⁴⁶ Art. 214 EG-Vertrag nach Nizza

Europaparlamentarier den Kommissionspräsidenten wählen (*siehe dazu weiter unten*). Dies ist ein nur eingeschränkter Fortschritt an repräsentativer Demokratie auf europäischer Ebene, da die Wahl auf den Präsidenten der Kommission beschränkt ist.

Was die Vorsitzführung im wichtigsten Organ – dem Rat – betrifft, ist auffallend, dass die Bestimmung dazu nur dürftig geregelt ist.

4.1. Ratspräsidentschaft

Der Vorsitz im Rat wird (nach Art. 203, Abs. 2 EG-Vertrag) von jeweils einem Mitgliedstaat für die Dauer von sechs Monaten wahrgenommen, so dass der Vorsitz jeweils zum 1. Jänner und 1. Juli wechselt. In der Praxis bedeutet das, dass halbjährlich ein anderer Außenminister – unabhängig von seinen Führungsqualitäten und seiner politischen Erfahrung – dem wichtigsten Organ der EU vorsitzt. In Art. 204 EG-Vertrag ist wie selbstverständlich vom „Präsidenten“ die Rede, der den Rat „aus eigenem Entschluss oder auf Antrag eines seiner Mitglieder oder der Kommission“ einberuft. Die Reihenfolge, in der die Länder den Vorsitz ausüben, wird vom Rat einstimmig beschlossen – wobei bereits in den 1990-er Jahren damit begonnen wurde, den Rat zu „reformieren ohne (ihn) abzuschaffen“⁴⁷: Das bis dahin praktizierte Rotationsprinzip in alphabetischer Reihenfolge wurde mit dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands im Beschluss des Rates vom 1. Jänner 1995 durch eine neu festgelegte Reihenfolge abgelöst. Diese sollte verhindern, dass sich die Troika in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (gebildet aus dem amtierenden, dem vorangegangenen und dem nachfolgenden Vorsitz) ausschließlich „aus Mitgliedstaaten zusammensetzt, die aufgrund ihrer Größe, ihres diplomatischen Einflusses sowie ihrer Stellung auf internationaler Ebene Schwierigkeiten haben, die Aufgaben des Vorsitzes wahrzunehmen“.⁴⁸ Dem Ratsbeschluss zufolge gestaltet(e) sich die Reihenfolge der Vorsitzperiode ab 1999 wie folgt: 1. Halbjahr 1999 Deutschland, 2. Halbjahr 1999 Finnland, 1. Halbjahr 2000 Portugal, 2. Halbjahr 2000 Frankreich, 1. Halbjahr 2001 Schweden, 2. Halbjahr 2001 Belgien, 1. Halbjahr 2002

⁴⁷ Van de Voorde, Rotationsverfahren, S. 320

⁴⁸ *ibid.*

Spanien, 2. Halbjahr 2002 Dänemark, 1. Halbjahr 2003 Griechenland, 2. Halbjahr 2003 Italien, 1. Halbjahr 2004 Irland, 2. Halbjahr 2004 Niederlande, 1. Halbjahr 2005 Luxemburg, 2. Halbjahr 2005 Großbritannien, 1. Halbjahr 2006 Österreich, 2. Halbjahr 2006 Finnland.⁴⁹

Während Fischer/Köck et al. in ihrem Ende 2002 in vierter (die Änderungen durch den Nizza-Vertrag berücksichtigenden) Auflage erschienenen Standardwerk *Europarecht* lapidar festhalten, dass die halbjährliche Rotation des Vorsitzes „in der Literatur gelegentlich als Schaden für die politische Kontinuität und den Arbeitsablauf im Rat kritisiert“ werde⁵⁰, geht Van de Voorde auf die bemerkenswerte „Mediatisierung“ dieser „seltenen“ institutionellen Frage ein.⁵¹

4.1.1. Prinzip der Gleichheit

Das Rotationsverfahren garantiert die förmliche und tatsächliche Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten, unabhängig von den politischen Konstellationen oder aktuellen politischen Ereignissen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die alternierende Vorsitzführung wird auch von anderen internationalen Organisationen praktiziert, etwa den Vereinten Nationen – wo freilich keine Legislativentscheidungen von einer Tragweite, wie sie in der EU der Fall sind, anstehen. Ein derartiges Wechselprinzip in der Vorsitzführung muss auf objektive und im Voraus abgesprochene Weise organisiert werden. Das Rotationsprinzip sorgt sicherlich für die Einbindung der nationalen politischen und administrativen Eliten in den politischen Prozess der Europäischen Union. „Diese Teilnahme erinnert alle an die Ziele des europäischen Projekts sowie an dessen Arbeitsweise und realisiert somit eine erneute vorübergehende und intensive Aktualisierung ihrer Funktion als Mitglied dieser Union.“⁵² Die Beteiligung an der Vorsitzführung in regelmäßigen Abständen erlaubt es einerseits den Politikern aber auch anderen Multiplikatoren und Meinungsbildnern (beispielsweise den Medien) des jeweiligen Mitgliedslandes, der Bevölkerung – und somit auch der Wählerschaft – zu Hause die Ziele der Union zu erklären. Insofern ist

⁴⁹ Fischer/Köck et al., *Europarecht*, S. 484

⁵⁰ *ibd.*

⁵¹ Van de Voorde, *Rotationsverfahren*, S. 318ff.

⁵² *ibd.*, S. 319

die halbjährliche EU-Ratspräsidentschaft eine Gelegenheit, den Bürgern Europa näher zu bringen. Gerade in Bezug auf dieses Vorhaben konnte man aber in den vergangenen Jahren genau den gegenteiligen Eindruck gewinnen: Insbesondere die Tagungen des Europäischen Rates – die ihrerseits große Medienereignisse geworden sind – waren von Massendemonstrationen, einzelnen Ausschreitungen und gewaltsamen Zwischenfällen begleitet und konnten nach eigener Beobachtung der Autorin nur auf Grund von erheblichen Sicherheitsvorkehrungen, Straßen-, U-Bahn- oder Geschäftssperren, Einsatz von Panzern (beim Europäischen Rat in Barcelona, März 2002), berittener Polizei und Sicherheitskräften aus dem gesamten Landesgebiet, stattfinden. Das ist sicherlich als Entfremdung der europäischen Politik vis-à-vis ihrer Bürger zu werten (*zur weiterführenden Kritik siehe unten*).

Als weiteres Argument für das Rotationsverfahren in der EU-Ratspräsidentschaft führt Van de Voorde – aus eigener Erfahrung⁵³ – die Verteilung des gemeinschaftlichen Know-how an. Denn den zuständigen Diplomaten und Beamten in den nationalen Verwaltungen kommt die Aufgabe zu, sich mit der Komplexität und dem Entwicklungsziel der europäischen Dossiers eingehend zu beschäftigen – und so letztlich Entscheidungen auf EU-Ebene vorzubereiten. Aus der Möglichkeit, die Ergebnisse der Ratstagungen und Beschlüsse mitzugestalten, erklärt sich die Bedeutung, die vor allem kleinere Mitgliedstaaten wie beispielsweise Österreich (erstmalig im 2. Halbjahr 1998) der Inhabung der Ratspräsidentschaft beimessen.⁵⁴ Zudem stellt gerade für neue Mitgliedstaaten der erstmalige Vorsitz in der Europäischen Union eine entscheidende Etappe beim Erlernen der europäischen Spielregeln dar. Nicht zu unterschätzen ist auch ein psychologischer Mechanismus, der den Verantwortlichen im vorsitzenden Mitgliedstaat „Appetit“ macht, Dinge in Bewegung zu setzen und entsprechende Ambitionen hervorzubringen, die manchmal notwendig sind, um politische Resultate zu erreichen.⁵⁵

Schließlich widerspiegelt das Rotationsprinzip die von der Europäischen Union gewählte Devise „Einheit in der Vielfalt“. Wie sich in der Praxis gezeigt hat, bringt jeder Mitgliedstaat eine aus seiner Sicht nahe liegende neue Perspektive ein, setzt –

⁵³ Van de Voorde, Rotationsprinzip, S. 319; Van de Voorde ist Gesandter der Belgischen Botschaft in Deutschland

⁵⁴ Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 484

⁵⁵ Van de Voorde, Rotationsprinzip, S. 320

auf Grund historischer oder geopolitischer Naheverhältnisse – eigene Akzente im Halbjahresprogramm und kann so der Ratspräsidentschaft seinen Stempel aufdrücken. Das kann als besonderer politischer Reichtum der Europäischen Union angesehen werden; so war in der Vergangenheit etwa für die skandinavischen Mitgliedstaaten nahe liegend, die „nordische Dimension“ (die Beziehungen zum Ostseeraum) in die Politik der Europäischen Union einzubringen, oder hat Spanien während der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 den „Prozess von Barcelona“ (in Bezug auf die Mittelmeeranrainerstaaten) und die Beziehungen zum krisengeschüttelten Lateinamerika⁵⁶ in die EU-Agenda eingebracht. Auf der anderen Seite hat die individuelle Schwerpunktsetzung des EU-Vorsitzlandes auch schon für Unmut unter den EU-Partnerländern gesorgt; die derzeit halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften würden sich darin gefallen, Ziele der EU auf Grundlage eigener Prioritäten zu definieren.⁵⁷ Beispielsweise erfolgte eine Konzentration auf die Innen- und Rechtspolitik unter finnischem, auf die Terrorismusbekämpfung unter spanischem Vorsitz (im zweiten Halbjahr 1999 bzw. im ersten Halbjahr 2002); Belgien wollte (im zweiten Halbjahr 2001) auf die Situation in Zentralafrika das politische Interesse der Europäischen Union lenken.⁵⁸

4.1.2. Kritik am halbjährlichen Vorsitzwechsel

Mangelnde Kontinuität und Neutralität, Probleme der Sichtbarkeit und der Glaubwürdigkeit sowie die zunehmend schwierige technische Organisation sind die Hauptkritikpunkte am halbjährlich wechselnden Ratsvorsitz. Beispielhaft ist hier die so genannte „Lissabon-Strategie“ zu erwähnen: Beim Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs das Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“⁵⁹. Angestrebt werden in dem umfangreichen Vorhaben in erster Linie mehr Investitionen in Forschung und Entwicklung, eine

⁵⁶ vgl. das Programm der spanischen Ratspräsidentschaft, nachzulesen im Internet:

<http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=ingles>

⁵⁷ vgl. die Kritik des Konvents vizepräsidenten Dehaene in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, „In Europa ist eine neue Alchemie entstanden“, 20. Jänner 2003 (online-Ausgabe).

⁵⁸ vgl. das Programm der belgischen Ratspräsidentschaft, nachzulesen im Internet:

<http://www.eu2001.be/Main/Frameset.asp?reference=01-01&lang=de&sess=565228986&>

⁵⁹ Europäischer Rat von Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23.-24. März 2000

Erhöhung der Beschäftigungsquote (EU-weit 70 Prozent bis 2010), die Sozial- und Pensionssysteme im Hinblick auf ihre nachhaltige Finanzierbarkeit zu reformieren und anderes mehr. Seit Beschluss der „Strategie von Lissabon“ stehen die Wirtschafts- und die Beschäftigungspolitik regelmäßig im Mittelpunkt des Frühjahrgipfels der Staats- und Regierungschefs. Die Verwirklichung des Programms ist jedoch der im Jänner 2003 veröffentlichten Zwischenbilanz der Kommission zufolge deutlich hinter den Erwartungen geblieben.⁶⁰ „Das Tempo der Fortschritte und die Koordinierung der Maßnahmen“ seien „generell nicht ausreichend“, um die gesetzten Ziele zu erreichen, kritisierte die Kommission. Das größte Risiko sei, dass die Mitgliedstaaten – mangels „der nötigen Entschlossenheit“ – nicht für eine wirksame Umsetzung und Anwendung der vereinbarten Regeln und Maßnahmen sorgen. Die Kommission forderte daher den Europäischen Rat auf, seine zentrale Aufgabe stärker wahrzunehmen, jährlich die Richtung der wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Tätigkeiten der Union vorzugeben.

Die mangelnde und uneinheitliche Umsetzung der Ziele generell wird durch den nach wie vor stark ausgeprägten nationalstaatlichen Charakter der Europäischen Union verstärkt. Wenngleich auf juristischer Ebene eindeutig Gemeinschafts- und Unionsrecht Vorrang haben vor nationalstaatlichem Recht, so ist doch auf realpolitischer Ebene die oftmals innenpolitisch motivierte Unterwanderung der Gemeinschaftspolitiken durch die Mitgliedstaaten keine Seltenheit. Vor allem im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist das augenscheinlich – und hier in erster Linie in der aktuellen Auseinandersetzung um einen neuerlichen Krieg der USA gegen den Irak. Der EU wird gerade in diesem Bereich vorgeworfen, dass der halbjährliche Wechsel des Vorsitzes die Konsistenz und Kontinuität gefährde, „weshalb schon seit längerer Zeit die Forderung erhoben wurde, Institutionen zur Gewährleistung der Kontinuität einzusetzen“.⁶¹

Ob die praktizierte halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft weiter sinnvoll ist, diese Frage muss letztlich vor allem angesichts der bevorstehenden, bisher größten,

⁶⁰ Mitteilung der Kommission vom 14. Jänner 2003, nachzulesen im Internet: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/5b_de.pdf

⁶¹ Hafner, GASP, S. 49

Erweiterung in der Union gelöst werden.⁶² Besitzen die kleinen und künftig neuen Mitgliedstaaten die Fähigkeit, die tägliche Verwaltung eines derart großen Apparates wie der Europäischen Union durchzuführen oder internationale Krisen zu bewältigen? Zudem würde unter Beibehaltung des bisherigen Systems der Zeitraum zwischen den aufeinander folgenden Präsidentschaften für einen einzigen Mitgliedstaat zu lang (zwölf- bis dreizehneinhalb Jahre) werden, was in einer bis auf 27 Staaten erweiterten Europäischen Union vorauszusehen ist. Das Argument, die Halbjahresvorsitze bringen den Bürgern die EU näher, würde *ad absurdum* geführt.

4.1.3. Erste Änderungsmaßnahmen

a) „Tauschhandel“

Auf die gestiegene Anzahl der Mitgliedstaaten hat die EU bereits mit einigen Abänderungen im Ratsvorsitz geantwortet. Neben der oben erwähnten Reform der Rotation in alphabetischer Reihenfolge 1995 wurde beim Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 vereinbart, dass ab dem Jahr 2002 eine Tagung des Europäischen Rates unter jedem Vorsitz in Brüssel ausgetragen wird. Seit dem zweiten Halbjahr 2002 (unter Dänemarks Ratspräsidentschaft) sind davon die informellen „Gipfel“ – also die Europäischen Räte zur Halbzeit der Ratspräsidentschaft (die in der Regel im März und im Oktober stattfinden) – betroffen. Sobald die EU 18 Mitglieder zählt, sollen demnach alle Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel abgehalten werden.⁶³ Auf Grund der großen logistischen Herausforderung, die die Organisation von Ratstreffen der künftig erweiterten Union darstellen wird, ist Brüssel – wegen der großen Anzahl der dort ansässigen Gemeinschaftseinrichtungen bzw. –dienststellen häufig als „Hauptstadt Europas“ bezeichnet – dabei, die bereits vorhandene Infrastruktur weiter auszubauen. Die Neuregelung zum Tagungsort kann jedoch nicht als wirkliche Reformmaßnahme eingestuft werden; die Änderung ist vielmehr Ergebnis eines in

⁶² vgl. die Rede des britischen Premierministers Tony Blair, „Europas politische Zukunft“ (Oktober 2000 in der Polnischen Börse in Warschau), nachzulesen im Internet: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/blair.shtml>

⁶³ vgl. die dem Nizza-Vertrag beigefügte „Erklärung zum Tagungsort des Europäischen Rates“ (Nr. 22)

beispielloser Manier geführten Tauschhandels um mehr Einfluss Belgiens in der erweiterten Union.⁶⁴

Wenn der so genannte „Wanderzirkus“ der EU im eigenen Land Einzug hält, kann das, wie erwähnt, eine Gelegenheit sein, den eigenen Bürgern die Europäische Union näher zu bringen. Zu bedenken sind dabei jedoch die finanziellen Aufwendungen: Einem Mitgliedstaat entstehen pro Gipfeltreffen zwischen zehn und 30 Millionen Euro Kosten (für Sicherheitsvorkehrungen – *siehe oben*, für Catering, Pressebetreuung etc.). Für die gesamte sechsmonatige Ratspräsidentschaft sind an die 80 Millionen Euro zu veranschlagen.⁶⁵ Dieser Kostenfaktor würde für die neuen, „ärmeren“ Mitgliedstaaten eine enorme Belastung darstellen. Zur Umwegrentabilität, ob die Mitgliedsländern auf Grund der auszutragenden EU-Treffen Mehreinnahmen etwa in der Tourismus-/Hotelbranche erzielen, darüber sind bis dato keine Angaben in der Literatur zu finden.

b) Änderung der Geschäftsordnung

Weitere Schritte in Richtung Anpassung des Ratsvorsitzes wurden im Juni 2002 beim Europäischen Rat in Sevilla ohne Änderung der Verträge, sondern durch Änderung der Geschäftsordnung des Rates unternommen. Beschlossen wurde eine Neuordnung der Struktur und der Arbeitsweise des Rates; die Anzahl der Ratsformationen wurde von 16 auf neun reduziert: Die neuen Ratsformationen sind demnach: 1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (einschließlich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik); 2. Wirtschaft und Finanzen (einschließlich Haushalt); 3. Justiz und Inneres; 4. Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz; 5. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung), einschließlich Tourismus; 6. Verkehr, Telekommunikation und Energie; 7. Landwirtschaft und Fischerei; 8. Umwelt; 9. Bildung, Jugend und Kultur.

Um die Zusammenarbeit zwischen den Vorsitzen zu verbessern, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs die Vorbereitung eines Strategieprogramms für die

⁶⁴ vgl. den Bericht „Leave the EU roadshow at home“ in der angesehenen Wochenzeitung *European Voice*, 25. Jänner 2001 (online-Ausgabe)

⁶⁵ *European Voice*, „Leave the EU roadshow at home“

Dauer von jeweils drei Jahren. Bei dem den Europäischen Rat von Sevilla vorbereitenden Ratstreffen der EU-Außenminister wurden auch erstmals Alternativen aufgezeigt, um den derzeitigen Verlauf des Ratsvorsitzes im Hinblick auf eine erweiterte Union zu reformieren. Hier war erstmals die Rede von einer Gruppenpräsidentschaft.

Die eigentlich strittige Frage nach dem Rotationsprinzip wurde beim Europäischen Rat von Sevilla von den Staats- und Regierungschefs jedoch nicht geklärt. In den Schlussfolgerungen wurde lediglich festgehalten, dass „auch nach einer Anpassung des gegenwärtigen Systems des halbjährlichen Vorsitzwechsels der Grundsatz der Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten auf jeden Fall weiterhin gewahrt sein muss“.⁶⁶ Das ist auch eine der Forderungen von Mitgliedern des Europäischen Konvents.⁶⁷

⁶⁶ Europäischer Rat von Sevilla, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22. Juni 2002

⁶⁷ vgl. Europäischer Konvent, Synthesebericht vom 27. Jänner 2003 (CONV 508/03)

5. Auf der Suche nach einer neuen Führung

Ideen für eine Reorganisation der Europäischen Union und deren Führung werden in beispielloser Häufigkeit seit dem Jahr 2000 vorgebracht. Was die Vertragsrevision von Amsterdam – am 1. Mai 1999 in Kraft getreten – nicht zu reformieren im Stande war, sollte der Vertrag von Nizza lösen, das heißt, die EU-Institutionen für ein Dutzend weitere Mitgliedstaaten zu adaptieren. Zugleich war beim Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 die Einleitung eines „Post-Nizza-Prozesses“ im Hinblick auf weitere notwendige Reformen vereinbart worden. Diese sollen ausgearbeitet und in einen neuen Verfassungsvertrag gegossen werden vom bereits mehrfach erwähnten Konvent, der seinerseits im Jahr darauf beim Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 eingesetzt wurde. Die „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ warf denn auch in Bezug auf die demokratische Legitimation, die Transparenz und die Effizienz der jetzigen Organe entscheidende Fragen auf: *Wie soll künftig der Präsident der Kommission bestimmt werden: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder – im Wege direkter Wahlen – vom Bürger? Und: Ist der halbjährliche Turnus des Vorsitzes der Union aufrechtzuerhalten?*⁶⁸

Zum Europäischen Rat von Sevilla im Juni 2002 präsentierte der Generalsekretär des Rates vereinbarungsgemäß seine Reformvorschläge; Javier Solana empfahl unter anderem eine schlankere Struktur der Ratsformationen sowie die Dauer der Ratspräsidentschaft von sechs Monate auf zweieinhalb Jahre auszudehnen.⁶⁹ Auf Grundlage des Solana-Plans einigte sich dann der Europäische Rat auf die bereits erwähnte Änderung der Geschäftsordnung für den Rat (gültig seit Juli 2002) und die Reduktion der Anzahl der Ratsformationen auf neun. Darüber hinausgehende Maßnahmen, die eine Revision der Verträge bedingen, müssen innerhalb des Konvents beraten werden, bevor sie der für 2004 geplanten Regierungskonferenz vorgelegt werden. Denn wie erwähnt, können Vertragsänderungen – also Änderungen des primären Gemeinschaftsrechts – nur vorgenommen werden, wenn

⁶⁸ Erklärung von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Annex I), 14.-15. Dezember 2001, S. 23

⁶⁹ *European Voice*, „Aid groups lash out at Solana plan to streamline Councils“, 30. Mai 2002 (online-Ausgabe)

die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einer Staatenkonferenz zusammen treten.

Die Union auf politischer Ebene zu stärken ist das Bestreben, das hinter den seit dem Jahr 2000 geäußerten Vorschlägen europäischer Spitzenpolitiker steht. Auffallend ist dabei, dass – der Funktion des oft zitierten „Motors“ der europäischen Integration entsprechend – allen voran aus Frankreich und (weniger) Deutschland mehr oder weniger revolutionäre Vorschläge zur EU-Reform kommen. Der Analyse des amerikanisch-britischen Politikwissenschaftlers Larry Siedentop zufolge ist die Europäische Union sogar – nicht uneigennützig – „ein Geschöpf Frankreichs. Die wichtigsten Initiativen – vom Schuman-Plan für eine Gemeinschaft für Kohle und Stahl über die gemeinsame Agrarpolitik bis zur europäischen Einheitswährung – gingen von Paris aus und dienten französischen Interessen.“⁷⁰

Die Ehre des ersten EU-Zukunftsentwurfs (im Jänner 2000) gebührt denn auch dem ehemaligen französischen Kommissionspräsidenten Jacques Delors. Er brachte die, später heftig kritisierte, „Avantgarde“ als „Föderation von Nationalstaaten“ mit eigenem Vertrag ins Spiel.⁷¹ Während dann eine europäische Föderation mit einem Zweikammernsystem und direkt gewähltem europäischen Präsidenten die Idee des deutschen Außenministers Joschka Fischer (bei seiner Rede „Vom Staatenverbund zur Föderation“ in der Humboldt-Universität in Berlin im Mai 2000) war⁷², favorisierte Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac (im Juni 2000 im deutschen Bundestag) die zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie die Herausbildung einer „Pioniergruppe“ von Mitgliedstaaten⁷³. Der britische Premierminister Tony Blair sprach sich (in der Polnischen Börse in Warschau im Oktober 2000) gegen eine Verfassung für die Union aber für eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten und eine Teampräsidentschaft im Europäischen Rat aus⁷⁴; über die Notwendigkeit einer neuen EU-Verfassung herrscht inzwischen allgemeiner Konsens, Großbritannien – das auf Grund seiner nicht-verschrifteten Verfassungstradition in Verfassungsfragen

⁷⁰ Siedentop, Demokratie in Europa, S. 178

⁷¹ Delors Vorschläge sind nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/delors.shtml>

⁷² Fischer, „Vom Staatenverbund zur Föderation“, nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/fischer/rede1205.shtml>

⁷³ Chirac, „Notre Europe“, nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/textchirac.shtml>

⁷⁴ Blair, „Europas politische Zukunft“

„ungebildetste“ Volk in Europa⁷⁵ – eingeschlossen. Für ein gestärktes parlamentarisches Modell plädierte wiederum der deutsche Bundespräsident Johannes Rau (vor dem Europäischen Parlament im April 2001)⁷⁶; Belgiens Regierungschef Guy Verhofstadt forderte (beim Europäischen Forum Wachau in Göttweig im Juni 2001) eine eigene Rechtspersönlichkeit für die Union und ebenfalls einen direkt gewählten Kommissionspräsidenten⁷⁷ usw. usf.

Ihren Höhepunkt erreichte die Reformdebatte mit dem Europäischen Konvent. Allen Vorschlägen gemeinsam war und ist, dass der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs, der die entscheidenden Impulse und Leitlinien für die Fortentwicklung der Union bestimmt, als höchste Instanz bewahrt werden soll. Im Wesentlichen können unter den Vorschlägen drei Richtungen ausgemacht werden, in die der EU-Vorsitz reformiert werden kann:

1. das Rotationsprinzip in adaptierter Form beizubehalten,
2. Gruppenpräsidenschaften im Rat zu schaffen,
3. ein neues Präsidialsystem einzurichten.

Von den Reformmaßnahmen gilt Letztere als die revolutionärste – die auch die heftigsten Reaktionen im EU-Reformkonvent ebenso wie in der Öffentlichkeit hervorgerufen hat. Im Folgenden soll versucht werden, die Möglichkeiten der künftigen Führerschaft in der Europäischen Union zu systematisieren und analysieren.

5.1. Semi-präsidiales System

Das erste Modell hält im Prinzip an der derzeitigen EU-Führung fest, die Präsidentschaftsfunktion soll jedoch verlängert und mit einer stärkeren Exekutivgewalt ausgestattet werden; die Kompetenzen im Rat sollen strikter getrennt werden. Soll die alternierende Ratspräsidentschaft reformiert aber nicht vollständig

⁷⁵ Siedentop, Demokratie in Europa, S. 123

⁷⁶ Rau, „Plädoyer für eine Europäische Verfassung“, nachzulesen im Internet: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/textrau.shtml>

⁷⁷ Verhofstadt, „Welche Zukunft für welches Europa?“, nachzulesen im Internet: http://www.eu2001.be/VE_ADV_PRESS/detail.asp?cat_code=BA&item_id=136&sess=86383001&lang=de&reference=12-01.02-01&

abgeschafft werden, um dem Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, kann künftig ein ständiger *Präsident* der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat den EU-Vorsitz führen. Um jedoch nicht gleichermaßen als Präsident eines Mitgliedstaates und der Union verantwortlich zu sein, empfiehlt es sich – analog zur Vorgangsweise beim Kommissionspräsidenten, aus dem Kreis der **ehemaligen** Mitglieder des Europäischen Rates einen Präsidenten zu wählen. Sodann stellt sich die Frage, welche Kompetenzen dem neuen Präsidenten übertragen werden. Primär soll er die Repräsentationsfunktion auf internationaler Ebene ausüben. Damit wird erstens sichtbar, dass es eine Stimme an der Spitze der Union gibt – was aber noch nicht heißt, dass die Union mit einer Stimme spricht. Zudem werden sich die Bürger Europas von einem hauptamtlichen Präsidenten, der beispielsweise fünf Jahre hindurch im Amt ist, eher vertreten fühlen als von einem Staats- oder Regierungschef eines Mitgliedslandes, der nur auf Grund der kalendarischen Abfolge gerade die EU-Präsidentschaft ausübt. Ursprünglich angeregt wurde, unter anderen vom Generalsekretär des Rates Javier Solana, die Vorsitzperiode im Rat auf zweieinhalb Jahre zu verlängern.⁷⁸ Durch einmalige Wiederwahl könnte sich die Amtsperiode des Präsidenten durchgehend auf fünf Jahre erstrecken.

Der EU-Präsident würde so zumindest eine wichtige „symbolische und moralische Funktion“ erfüllen. Er würde nicht nur den Vorsitz im Europäischen Rat führen, sondern der Präsident könnte auch eine Schlüsselrolle in der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spielen. Im Bestellmodus sollten außer den Vertretern der Mitgliedstaaten indirekt auch die Bürger Europas, über ihre Volksvertreter im Parlament, berücksichtigt werden: Das heißt, der Präsident wird vom Europäischen Rat ausgewählt und designiert und vom Europäischen Parlament bestätigt.⁷⁹

Die Wahl eines Präsidenten müsste von einem weiteren Reformschritt auf Ebene der exekutiven Gewalt begleitet sein: Das Prinzip der rotierenden Ratspräsidentschaften wird zwar beibehalten; aber um den Befürchtungen der kleineren Mitgliedstaaten

⁷⁸ vgl. auch Straw, „Europa reformieren: Neue Ära, neue Fragen“, Rede des britischen Außenministers (Februar 2002 im Parlament in Den Haag), im Internet: <http://www.dgap.org/IP/ip0208/straw210202.html>

⁷⁹ Badinter, Eine Europäische Verfassung, Konventsbeitrag (CONV 317/02), S. 11 sowie Dini/Follini, The Functioning of the Institutions, Konventsbeitrag (CONV 538/03), S. 4

entgegenzukommen, sollten die Vorsitze in den Räten an verschiedene Mitgliedstaaten gegeben werden. Vornehmlich könnten dabei die Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, die kein Mitglied der Europäischen Kommission stellen⁸⁰ – da (laut Nizza-Vertrag), wie erwähnt, ab 27 Mitgliedstaaten die Anzahl der Kommissare jedenfalls darunter liegen wird.

Voraussetzung für die wechselnden Ratsvorsitze müsste aber sein, dass sich die Fachräte zu den bereits genannten *Gruppenpräsidenschaften* zusammenschließen, die wiederum der Führung des Rates mehr Kontinuität und Gewicht verleihen sollen.⁸¹ Nachdem eine Bündelung und Reduktion der Zahl der Fachministerräte durch Änderung der Geschäftsordnung bereits umgesetzt wurde⁸², könnte in weiterer Folge ein Splitting der Räte in einen *Legislativ-Rat* und einen *Exekutiv-Rat* vorgenommen werden. Als Legislativ-Rat würden die verschiedenen Ratsformationen zusammentreten, wenn Beschlüsse auf legislativer Ebene anstehen; andernfalls tagt der Exekutiv-Rat in vier möglichen Formationen: Allgemeine Angelegenheiten; Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik; Wirtschaft, Soziales und Finanzen sowie Justiz und Inneres.⁸³ Im Legislativ-Rat würde der Vorsitz weiterhin halbjährlich wechseln; die Vorsitze im Exekutiv-Rat würden der neue EU-Präsident im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und der Hohe Vertreter – der künftige „EU-Außenminister“/Vize-Präsident der Kommission – im Außenpolitik-Rat übernehmen.⁸⁴

Angeregt wurde auch die Bildung von Gruppenpräsidenschaften durch drei Mitgliedstaaten (etwa für insgesamt zwei Jahre),⁸⁵ indem sich die Länder etwa auf Grund von geographischen Naheverhältnissen, so zum Beispiel Österreich mit Ungarn, Tschechien und der Slowakei oder die skandinavischen EU-Länder, zusammen schließen. In die Reformdiskussion eingeworfen wurde auch die Möglichkeit einer Troika-Präsidenschaft, gebildet aus dem vorhergehenden, dem amtierenden und dem nachfolgenden EU-Vorsitzland; Troika-Teams waren bisher in

⁸⁰ Wuermeling, Vorschläge für die institutionelle Architektur, Konventsbeitrag (CONV 549/03), S. 2

⁸¹ vgl. Blair, Europas politische Zukunft

⁸² vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla

⁸³ vgl. Giscard d'Estaing, zit. in *Der Spiegel*, „Neuer Gründergeist“, 43/2002 (online-Ausgabe), sowie die Vorschläge von Dini/Duff, „Proposal for a Unified Presidency“, Konventsbeitrag (CONV 524/03), S. 4

⁸⁴ Dini/Duff, Proposal for a Unified Presidency

⁸⁵ „Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag“, Europa-Institut; nachzulesen auf der Website: <http://www.europa-institut.de/deu/>

der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik üblich, werden aber mit der Schaffung eines „EU-Außenminister“-Amtes im neuen Verfassungsvertrag der Vergangenheit angehören (*siehe oben*). Bei diesen Gruppenpräsidentschaften ist – es sei denn, es wird nach Legislativ- und Exekutiv-Rat differenziert – wieder in Frage zu stellen, ob dadurch der Mangel an Kontinuität und Kohärenz ausgeglichen würde. Wahrscheinlich ist das Gegenteil der Fall – zumal wieder die Gefahr bestünde, dass der EU-Agenda regionale Interessen aufgezwungen würden.

Die alternierenden Teampräsidentschaften im Legislativ- bzw. Exekutiv-Rat würden zunächst das vor allem von kleineren Mitgliedstaaten reklamierte Prinzip der Gleichheit bewahren. Auf politischer Ebene sollen die Teampräsidentschaften sicherstellen, dass die strategische Steuerung vom Europäischen Rat durchgesetzt wird. Zudem könnten die Gruppenpräsidentschaften eine Art *Ratspräsidium* bilden, dem der EU-Präsident vorsitzt und das von einem gestärkten Ratssekretariat unterstützt wird.⁸⁶ Das Ratspräsidium würde sich die Initiativrechte mit der Kommission in jenen Politikbereichen teilen, die bereits vollständig vergemeinschaftet sind. Der Kommissionspräsident wäre demnach, vergleichbar einem Premierminister, verantwortlich für die interne Administration, der EU-Präsident hingegen eine starke Repräsentationsfigur nach außen. Freilich aber würde mit einem Ratspräsidium ein zusätzliches Gremium geschaffen, das den EU-Apparat vergrößern und wohl kaum zu höherer Transparenz und größerem Verständnis bei der Bevölkerung beitragen würde.

Hinsichtlich der Forderung nach mehr Effizienz in der Union würde die Schaffung eines EU-Präsidentenamtes vordergründig freilich die der derzeitigen Ratspräsidentschaft vorgeworfene mangelnde Kontinuität und Stabilität beseitigen. Der Präsident wäre für die Vorbereitung der Ratstreffen zuständig und müsste die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen, beispielsweise in Bezug auf die „Strategie von Lissabon“ (*siehe oben*), sicherstellen. Wenngleich ihm die Repräsentation der EU auf internationaler Ebene obliegen würde, bedeutet dennoch die Einführung eines hauptamtlichen EU-Präsidenten wohl kaum, dass gerade die erweiterte Union mit einer Stimme sprechen würde. Entscheidend wird vielmehr die politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten sein, ihre autonome Macht in den

⁸⁶ Coussens/Crum, *Leadership of the Union*, S. 23

internationalen Beziehungen abzutreten und ihre Interessen durch einen EU-Politiker vertreten zu lassen. Diese Bereitschaft ist in der aktuellen politischen Lage nicht zu erkennen und wird sich auf Grund der angesprochenen unterschiedlichen Vorgeschichten der Mitgliedstaaten wohl kaum mit einem künstlich erschaffenen Amt wie dem des EU-Präsidenten einstellen.

Was das institutionelle Gleichgewicht betrifft, geht die EU mit einer gestärkten Doppelpräsidentschaft die Gefahr ein, die Entwicklung von Doppelgleisigkeiten zu begünstigen. Erschwerend kommen demokratiepolitische Bedenken hinzu: Man wird der europäischen Bevölkerung nur schwer erklären können, weshalb es in einer Union von 25 Staaten zweier Präsidenten bedarf, die zwei verschiedenen Exekutivorganen (Rat und Kommission) vorsitzen, in der gleichen Art und Weise (vom Europäischen Rat) für eine gleich lange Dauer (fünf Jahre) mit überschneidenden Kompetenzen ernannt werden.⁸⁷

Eine Art Doppelpräsidentschaft, nämlich im Rat und in der Kommission, besitzt die EU schon jetzt. Bei dem skizzierten Modell würde die Gefahr von Doppelgleisigkeiten aber noch verschärft. Mit der absehbaren Folge möglicher (partei-)politisch motivierter Blockaden in der vollziehenden Gewalt würde damit die neue Architektur der EU nicht nur dem französischen Regierungssystem mit einem starken Staatspräsidenten und einem ihm verantwortlichen Regierungschef ähneln (*cohabitation*).⁸⁸ Zudem würden sowohl der EU-Präsident als auch der Kommissionspräsident ihr Mandat von der selben Institution erhalten, der Europäische Rat könnte alle Führungspositionen in der Union kontrollieren – sieht man in diesem Szenario von einem möglichen neuen Bestellungsmodus des Kommissionspräsidenten ab.

⁸⁷ Coussens/Crum, *Leadership of the Union*, S. 24

⁸⁸ Von *cohabitation* ist in Frankreich vor allem in negativem Zusammenhang die Rede, wenn der Staats- und der Regierungschef nicht aus dem gleichen politischen Lager kommen; etwa unter dem sozialistischen Präsidenten F. Mitterrand waren die Konservativen J. Chirac (1986-88) und E. Balladur (1993-95) Ministerpräsident, unter Chiracs Präsidentschaft war dann wiederum der Sozialist L. Jospin Regierungschef (1997-2002).

Dessen ungeachtet zielt ein deutsch-französischer Vorschlag genau auf eine derartige Doppelführerschaft in der Union ab:⁸⁹ Der vehementen Forderung Frankreichs nach einem neuen EU-Präsidenten hat Deutschland nachgegeben und dafür die französische Unterstützung erhalten, dass der Kommissionspräsident künftig durch das Europäische Parlament gewählt werden soll. Erwähnenswert ist diese Vereinbarung – praktisch zeitgleich mit dem 40-Jahr-Jubiläum des deutsch-französischen „Elysée-Vertrages“ (unterzeichnet am 22. Jänner 1963) – auch deshalb, weil sie ein neuerlicher Ausdruck des deutsch-französischen „Motors“ in der Fortentwicklung der Union ist. Dass der politische Konsens überhaupt zu Stande kam, ist daher als entscheidend zu werten. Dass der Vorschlag von der Doppelpräsidentschaft (im Europäischen Rat und in der Kommission) nicht weiter ins Detail geht, ist ein weiteres Indiz dafür. „Ein deutsch-französischer Vorschlag gilt allgemein als eine Vorentscheidung“⁹⁰ – eine Tatsache, die sich von der anfänglichen Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bis zur Vereinbarung der Wirtschafts- und Währungsunion wie ein roter Faden durch die Entwicklung der europäischen Integration zieht.

5.2. Semi-parlamentarisches System

Soll die Einrichtung des hohen Amtes als EU-Präsident verhindert werden, besteht alternativ die Möglichkeit, die Kommission sowie das Parlament aufzuwerten. In einem semi-parlamentarischen Modell könnte das Rotationsprinzip im Ratsvorsitz beibehalten werden, die Kompetenzenverteilung müsste jedoch geklärt werden:⁹¹ Die Ratspräsidentschaft müsste vor allem für den prozeduralen Ablauf sorgen, exekutive Aufgaben sollten vom Ratsvorsitz zur Kommission wandern, die dadurch gestärkt würde. Der Europäische Rat bliebe das höchste politische Organ, sodass die Mitgliedstaaten nach wie vor die strategischen Richtlinien und die langfristigen Politikschwerpunkte bestimmen könnten. Der Rat würde gemeinsam mit dem Parlament die legislative Gewalt ausüben und gleichzeitig exekutive Funktionen übernehmen. Das Rotationsprinzip würde sowohl für den Vorsitz im Europäischen

⁸⁹ vgl. die Presseerklärung des französischen Präsidenten J. Chirac vom 14. Jänner 2003, nachzulesen im Internet: http://www.elysee.fr/actus/actu_.php?AA=03&MM=01&JJ=14

⁹⁰ *Die Welt*, „Berlin und Paris einig über EU-Doppelspitze“, 16. Jänner 2003 (online-Ausgabe)

⁹¹ vgl. Coussens/Crum, *Leadership of the Union*, S. 25ff.

Rat als auch für jenen im Rat – im Bezug auf legislative Aufgaben – beibehalten. Die Kommission würde regierungsähnliche (exekutive) Aufgaben etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in Angelegenheiten für Justiz und Inneres sowie in der Wirtschafts- und Währungsunion vom Rat übernehmen. Ratstreffen zu Bereichen der Exekutive würden demnach unter der Organisation und dem Vorsitz des zuständigen Kommissars stattfinden. Die Kompetenzenverlagerung zur Kommission hätte den Vorteil, dass der jeweils vorsitzende Mitgliedstaat nicht mehr ein aus seiner nationalstaatlichen Sicht wichtig erscheinendes Thema oktroyieren kann, andererseits aber auch nicht mehr gezwungen werden kann, auf seine nationale Haltung zu verzichten. Die exekutive Gewalt zwischen dem Rat und der Kommission aufzuteilen würde auch die bereits mehrfach angesprochene notwendige Neudefinition des Vertreters in der Außenpolitik betreffen: Die Aufgabe des Ratsvorsitzes, die EU nach außen zu vertreten, würde zum Hohen Vertreter wandern, der vom Rat ernannt wird. Dieser würde zudem die Agenden des Kommissars für Auswärtige Angelegenheiten übernehmen.

Eine derartige Aufwertung der Kommission müsste mit einem deutlichen Demokratisierungsschritt im Bestellungsmodus einhergehen: Der Kommissionspräsident würde vom Europäischen Parlament gewählt und vom Europäischen Rat nur mehr bestätigt werden. Der Hohe Vertreter und das übrige Kollegium der Kommission würden dann vom Kommissionspräsidenten im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten ausgewählt werden und müssten sich einem Zustimmungsvotum durch das Parlament stellen.

Die allgemein geforderte größere Effizienz in der Union würde in zweierlei Hinsicht erreicht: Die Union wäre erstens mit einer eindeutigen Vertretung nach außen ausgestattet; der Ratspräsident wäre entlastet, und vor allem bedeutete die Verschmelzung der Position des Hohen Vertreters mit jener des Außenkommissars, dass die außenpolitische Stimme Europas auch über die nötige Befehlsgewalt verfügen würde. Zweitens könnte damit die Ausübung der Exekutivgewalt in der Union besser koordiniert werden. Dennoch würde dieses Modell eine Reihe von Problemen mit sich bringen: Nicht nur würden sich mögliche Divergenzen und Rivalitäten zwischen der Kommission und dem Rat auf Grund der geteilten Wahrnehmung exekutiver Aufgaben verstärken. In erster Linie ist die skizzierte

Neuaufteilung aber abhängig von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Kompetenzen abzugeben – was jedoch nicht zu erkennen ist.

Die künftige Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament dürfte mittlerweile unbestritten sein, die EU wird sich damit einen Schritt weiter in die Richtung eines parlamentarischen Systems bewegen. Dem Wählerwillen kommt größeres Gewicht zu, die Wahlen zum Europäischen Parlament mutieren damit zum demokratiepolitisch wichtigsten Ereignis in der EU. Denn das Wahlergebnis im Parlament entscheidet über den künftigen Kommissionspräsidenten. Was das institutionelle Gleichgewicht betrifft, stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Entwicklung der Union zu einem zunehmend parlamentarischen System wünschenswert ist. Offen ist auch, inwieweit die derart gestärkte Kommission weiterhin das Vertrauen der Mitgliedstaaten genießen würde. Weiters trägt das Splitten der Ratsformationen nicht gerade zu einem besseren Allgemeinverständnis über die Funktionsweise der Union unter der Bevölkerung bei. Das betrifft schließlich auch die Schlüsselfrage: Mit einem stärkeren parlamentarischen System hätte die EU nach wie vor zwei Präsidenten, den Ratspräsidenten und den Kommissionspräsidenten.

5.3. Vereinigtes Präsidialmodell

Die vorangegangenen Modelle würden entweder der EU eine präsidiale Schlagseite geben (Abschnitt 5.1.) oder die parlamentarische Mitbestimmung vergrößern (Abschnitt 5.2.), ohne Rücksichtnahme auf das institutionelle Gleichgewicht würde die eine Seite auf Kosten der anderen gestärkt. Und die Union besäße nach wie vor eine in der Exekutivgewalt doppelt ausgestattete Präsidentschaft. Dem kann Abhilfe geschaffen werden, indem ein hauptamtlicher Präsident als Vorsitzender sowohl des Europäischen Rates als auch der Kommission installiert wird. Der Vorsitz in exekutiven Belangen wäre nicht mehr aufgeteilt, sondern unter einem Dach. Dazu müsste auch die administrative Organisation von Kommission und Rat in eine Verwaltungsstruktur zusammengeführt werden, um die Koordination untereinander zu verbessern.

Der neue EU-Präsident könnte – wieder die Bereitschaft der Mitgliedstaaten vorausgesetzt – exekutive Befugnisse etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen. Er würde die langfristige Strategie der EU – mit Zustimmung des Europäischen Rates – bestimmen und über ein Initiativrecht in allen Politikbereichen – möglicherweise gemeinsam mit Mitgliedstaaten, abhängig von den begleitenden Reformen im Rat – verfügen. In der Außenpolitik sollte ihn der Hohe Vertreter unterstützen, der seinerseits – ernannt vom Europäischen Rat – dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt.

Ein in eine Funktion vereinigter EU-Präsident würde einen Machtkampf an der Spitze der EU aber auch auf der Verwaltungsebene verhindern und eine bessere politische Koordination sicherstellen. Nicht nur könnte die Union durchgehend, ohne eine – durch den Vorsitzwechsel bedingte – Unterbrechung ein Mehrjahresprogramm verfolgen; die Koordination der vom Europäischen Rat vorgegebenen langfristigen Strategien und der von der Kommission vorgegebenen mittel- bis kurzfristigen Strategien würde ebenfalls optimiert. Was die Repräsentation nach außen anlangt, wäre die EU mit einer starken Persönlichkeit ausgestattet. Wiewohl die Befugnisse im Vergleich zum Präsidenten der USA oder Russlands eingeschränkt werden, kann der EU-Präsident mit diesen dennoch auf eine repräsentative Ebene gestellt werden.⁹²

Was das institutionelle Gleichgewicht betrifft, würde ein gemeinsamer EU-Präsident den Gegensatz von *intergouvernemental* vs. *supranational* überwinden; er müsste für das Gleichgewicht zwischen dem Europäischen Rat und der Kommission sorgen. Damit könnten insbesondere kleinere Mitgliedstaaten zufrieden gestellt werden, weil die Rolle des EU-Präsidenten davor bewahrt, dass sich ein Direktorium von großen Mitgliedstaaten herausbildet.

Diese Form von Machtkonzentration in einer Person birgt freilich auch Gefahren: Es stellt sich die Frage, mit welcher Form von *checks and balances* das Präsidentenamt kontrolliert werden kann. Um den Preis von größerer öffentlicher Aufmerksamkeit auf der Weltbühne würden beispielsweise die Mitsprachemöglichkeiten des Parlaments eingeschränkt. Zu bedenken ist, dass der Präsident abhängig wäre vom

⁹² Coussens/Crum, *Leadership of the Union*, S. 27

Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs, von denen er ja wieder gewählt werden möchte. Gleichzeitig würde er der Kommission vorsitzen.

5.4. Demokratisiertes Präsidialmodell

Mit einem Präsidenten, der sowohl dem Rat als auch der Kommission vorsitzt, wäre die Spitze der Exekutivgewalt eindeutig identifizierbar. Der Präsident hätte Kontrollbefugnisse über die Kommission und damit ein legislatives Initiativrecht, gleichzeitig würde er mit dem Europäischen Rat zusammen arbeiten bei der Vorgabe der mittelfristigen politischen Leitlinien. Um das demokratiepolitische Dilemma eines einheitlichen Präsidenten zu lösen, sind Kontrollmechanismen durch die Legislative unabdingbar. Gleich bleiben würde die erwähnte Reformmaßnahme, dass die Außenpolitik-Agenden – des Kommissars und des Hohen Vertreters – in ein Amt fusioniert würden. Der neue Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wäre, wie oben bereits erwähnt, als „Außenminister“ („Secretary of the Union“⁹³) auch Vizepräsident. Die administrative Unterstützung erfolgt im Rahmen des existierenden Generalsekretariats. Die Amtszeiten sowohl des EU-Präsidenten als auch der Vorsitzenden der Räte sollten an die Legislaturperiode des Europäischen Parlaments bzw. an die Amtszeit der EU-Kommission (jeweils fünf Jahre) angepasst werden.⁹⁴

5.4.1. Wahl des Präsidenten durch den Europäischen Rat

Bei der Bestimmung des EU-Präsidenten ist die erste Option die Wahl durch den Europäischen Rat. Wenn man davon ausgeht, dass der Präsident mit der doppelten Legitimation sowohl des Rats als auch des Parlaments ausgestattet sein muss, ist zunächst der Europäische Rat am Zug, dann erst das Parlament: Im Gefolge des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament⁹⁵ entscheiden die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit, in Verantwortung dem Parlament gegenüber muss sich der designierte Präsident dann dem

⁹³ Dini/Duff, Proposal for a Unified Presidency

⁹⁴ Wurmeling, Vorschläge für die institutionelle Architektur

⁹⁵ Dini/Duff, Proposal for a Unified Presidency, S. 3

Zustimmungsvotum durch die europäischen Volksvertreter stellen; das Europäische Parlament entscheidet – ob positiv oder negativ – mit einfacher Mehrheit. Seines Amtes enthoben werden kann der EU-Präsident auf Antrag des Europäischen Rates ebenso wie auf Verlangen des Parlaments, unter der Voraussetzung, dass das jeweils andere Organ zustimmt. Dem Präsidenten obliegt die Nominierung der Kommissionsmitglieder, die sich als Kollegium dem Vertrauensvotum des Europäischen Rates und des Parlaments stellen müssen.

Hier setzt auch der größte Kritikpunkt an diesem Procedere an: Die Nominierung des EU-Präsidenten läuft Gefahr, parteipolitisch motiviert zu sein, und widerspricht der bisher betonten Unabhängigkeit der Kommission – wenngleich die Auswahl der Kommissare in der Praxis sehr wohl die Regierungsformation im Mitgliedstaat widerspiegelt (*siehe oben*). Was die Auswahl des Kommissionspräsidenten betrifft, haben bisher die Mitgliedstaaten ebenfalls eine gewisse Form von politischem Interessenausgleich hergestellt: Stammte ein Kommissionspräsident aus einem kleineren Mitgliedsland und dem eher „rechten“ politischen Lager, wurde sein Nachfolger in der Regel ein Kandidat aus einem größeren Mitgliedsland und dem eher „linken“ politischen Lager (zum Beispiel Jacques Santer, von 1995 bis 1999 Kommissionspräsident, stammte aus Luxemburgs Christlich Sozialer Partei, während sein Nachfolger Romano Prodi, seit September 1999 im Amt, Italiens Mitte-Links-Koalition *Ulivo* entstammt).

Weiters ist anzumerken, dass das Europäische Parlament bei der künftig wichtigsten politischen Frage, nämlich wer EU-Präsident und damit Vorsitzender der Exekutivorgane Rat und Kommission, lediglich zu einem „Abnickorgan“ würde. Es ist daher zu erwarten, dass das Parlament in dieser Frage eine entscheidende Mitsprachemöglichkeit reklamieren wird.

5.4.2. Wahl des Präsidenten durch das Europäische Parlament

Die indirekte Wahl des Präsidenten, also durch die in direkter Wahl der Bevölkerung in das Parlament entsandten Volksvertreter, würde dem Usus der Präsidentenwahl auf nationaler Ebene in einigen Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Griechenland)

entsprechen. Erwähnenswert ist hier, dass bei der Wahl des Staatsoberhauptes das Parlament auf Grund der historischen Erfahrung gerade in Deutschland „als Antwort auf den Führerstaat“⁹⁶ gestärkt wurde; dem gegenüber wurde in Frankreich „als Antwort auf chaotische Situationen vor 1958“ das Parlament hingegen stark geschwächt. Die Erinnerung an diktatorische Führungspersönlichkeiten in Europa ist es wohl auch, die in den Vorbehalten gegen einen EU-Präsidenten unterschwellig zum Ausdruck kommt. Umso wichtiger erscheint daher aus demokratiepolitischer Sicht, das Parlament in die Entscheidung aktiv einzubeziehen und den Präsidenten durch die Volksvertreter wählen zu lassen.

Die indirekte Wahl des EU-Präsidenten entspricht gleichzeitig einer Aufwertung des Europäischen Parlaments. Der Vorgang würde eine logische Fortsetzung der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament, wie sie nunmehr im EU-Reformkonvent vereinbart wurde, darstellen. Nicht unbedenklich ist jedoch, dass in einem parlamentarischen Mehrheitssystem die Mitsprache der Oppositionsparteien praktisch ausgeschaltet würde beziehungsweise wären die Fraktionen zu ständigen Koalitionsbildungen gezwungen.

Es stellt sich weiters die Frage, ob sich die Bürger in einer Union von Ländern, die nach wie vor ihren nationalstaatlichen Charakter betonen und diesen auch vertreten wissen möchten, mit einem ausschließlich auf EU-Ebene – im viel zitierten „fernen Brüssel“ – gewählten Oberhaupt identifizieren würden. Wohl kaum. Eine höhere demokratische Legitimation würde der neue EU-Präsident daher erlangen, indem indirekt auch die Mitgliedstaaten an der Entscheidung beteiligt würden.

5.4.3. Wahl des Präsidenten durch einen „Kongress“

Abgeordnete der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments könnten als Wahlkollegium zu einem neuen *Kongress* zusammen treten, um etwa in Anlehnung an die deutsche Bundesversammlung den Präsidenten zu wählen.⁹⁷ Damit dieser Kongress nicht in eine unüberschaubare Versammlung von tausenden

⁹⁶ Raschauer, Europäische Verfassungssysteme, S. 7

⁹⁷ Duff, Constitution for a Federal Union of Europe“, Konventsbeitrag (CONV 234/02)

Volksvertretern ausartet, könnte die Anzahl der Kongressabgeordneten an die Anzahl der Europaabgeordneten pro Mitgliedstaat angepasst werden; dementsprechend würde die jeweils gleiche Anzahl von Abgeordneten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in den Kongress entsandt. Damit wäre gleichzeitig ein vordergründiges logistisches Problem gelöst und der Kongress könnte in den Räumen des Europäischen Parlaments tagen; denn mit dem Nizza-Vertrag ist nach der großen Erweiterung der Union die Anzahl der Europaabgeordneten mit 732 nach oben beschränkt.⁹⁸

Ein von europäischer und nationaler Ebene in gleichem Ausmaß beschicktes Wahlkollegium hätte den unbestreitbaren Vorteil, dass auch die nationalstaatlichen Volksvertreter ein Mitbestimmungsrecht ausüben könnten. Die Mitgliedstaaten könnten mehrere Kandidaten nominieren; die Wahl des EU-Präsidenten würde durch einfache Mehrheitsentscheidung im Kongress erfolgen.⁹⁹

Ein „Kongress der europäischen Völker“ ist erstmals von Konventspräsident Giscard d’Estaing – und zwar ausgerechnet am *Collège d’Europe*¹⁰⁰ in Brügge – vorgeschlagen worden. Die Einrichtung wäre geschichtsträchtig: Auf dem ersten „Kongress von Europa“ im Mai 1948 in Den Haag wurde die Gründung einer politischen und wirtschaftlichen Union in Europa gefordert; unter den Teilnehmern waren Konrad Adenauer, Winston Churchill, Harold Macmillan, François Mitterand, Paul-Henry Spaak, Altiero Spinelli.¹⁰¹ Der neue Europa-Kongress sollte Giscard d’Estaing zufolge zur Weiterentwicklung, Erweiterung und zu allfälligen Reformen der Union jederzeit konsultiert werden. Der Versammlung der nationalen und europäischen Abgeordneten würde jedoch keinerlei legislative Gewalt zukommen, diese wäre „absolut dem Europäischen Parlament vorbehalten“¹⁰².

An dem Vorschlag, einen europäischen Kongress von Parlamentariern einzurichten, wird kritisiert, dass durch die Schaffung eines neuen Gremiums das EU-System

⁹⁸ vgl. den im Vertrag von Nizza geänderten Art 189 EG-Vertrag: „Die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments darf 732 nicht überschreiten.“

⁹⁹ Dini/Duff, Proposal for a Unified Presidency, CONV 524/03, S. 3

¹⁰⁰ Rede von Giscard d’Estaing am *College d’Europe* in Brügge (2. Oktober 2002)

¹⁰¹ vgl. die Website von *European Movement*:

<http://www.eurplace.org/thehague.congress/history/historyfr-ind.html>

¹⁰² Giscard d’Estaing, zit. in *European Voice*, „Giscard defies doubters and presses forward with vision of European Congress“, 3. Oktober 2002.

zusätzlich verkompliziert würde. Vor allem aber bedeutete die indirekte Wahl des EU-Präsidenten durch einen Kongress die Distanzierung jener hohen Persönlichkeit, die eigentlich für die Bevölkerung sichtbar die Europäische Union verkörpern sollte. Zudem würde die Kommission in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt, da die nationalen Parlamente zu ständigen „Wachhunden“¹⁰³ würden – wo hingegen die Funktion des „watchdog of the Community“, wie erwähnt, bisher gerade der Kommission vorbehalten war.

Klar ist, dass die Ausdehnung der Mitsprachemöglichkeit eines Organs im EU-Entscheidungsprozess (der nationalen Parlamente in diesem Fall) immer die Einschränkung von Machtbefugnissen eines Organs auf der anderen Seite (der Kommission?) bewirkt. Die Wahl eines EU-Präsidenten durch einen Kongress von Parlamentariern wäre jedenfalls eine vorsichtiger Alternative zur Direktwahl.

5.4.4. Wahl des Präsidenten durch die Bevölkerung

Die breiteste demokratische Legitimation erhielte der Präsident in einer EU-weiten Direktwahl durch die Bevölkerung. Es wäre der radikalste Reformschritt, dessen Risiken nur schwer vorhersehbar sind.¹⁰⁴ Die *checks and balances* – also die wechselseitigen Einwirkungsmöglichkeiten (zum Beispiel durch Ernennungs-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte)¹⁰⁵ –, um einen Präsidenten in direkter Wahl zu bestimmen, müssten sich im institutionellen Gleichgewicht erst entwickeln: Wird ein Kandidat zur Präsidentenwahl beispielsweise durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat nominiert – was *a priori* als die wahrscheinlichste Variante anzunehmen ist –, würde zwar das Europäische Parlament in seiner Mitwirkung neuerlich eingeschränkt. Dafür bekäme aber das Wahlvolk die einmalige Gelegenheit, nicht nur so wie bisher die Legislative (das Europäische Parlament wird, wie erwähnt, erst seit 1979 direkt gewählt), sondern auch die Exekutive bestimmen zu können. Denn im derzeitigen System werden die Entscheidungen auf einer langen Kette delegiert: Die Wahlberechtigten bestimmen die Zusammensetzung der

¹⁰³ *European Voice*, „Giscard defies doubters and presses forward with vision of European Congress“

¹⁰⁴ Coussens/Crum, *Leadership of the Union*, S. 29

¹⁰⁵ Raschauer, *Europäische Verfassungssysteme*, S. 9

Parlamente, die Parlamente statten – je nach nationalstaatlichem Verfassungssystem – die Regierung zumindest mit einem Zustimmungsvotum aus; in jedem Fall aber entscheiden die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die personelle Zusammensetzung und Spitze der Exekutivgewalt auf EU-Ebene. Ein Umstand, der Simon Hix zu dem Urteil kommen lässt, die EU sei im Wesentlichen „ein aufgeklärtes despotisches Regime“¹⁰⁶.

Sicherlich ist aber zu fragen, ob denn die Wahlberechtigten in der Union schon reif sind für den – hohen demokratischen – Auftrag, einen EU-Präsidenten zu wählen. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1999 war die Wahlbeteiligung mit 25 bis 50 Prozent in den meisten Mitgliedstaaten (Ausnahmen: Italien, Griechenland, Luxemburg mit 70 bis 85 Prozent Wahlbeteiligung) vergleichsweise gering.¹⁰⁷ Demgegenüber steht die Wunschvorstellung der Europäer, wie sie im zuletzt (Herbst 2002) durchgeführten *Eurobarometer* zum Ausdruck kommt¹⁰⁸: Demnach sprechen sich 40 Prozent für eine Direktwahl aus, allerdings was einen neuen Bestellmodus des Kommissionspräsidenten betrifft; die höchsten Umfragewerte erzielen in dieser Frage Griechenland, Belgien, Luxemburg (je 47 Prozent) und Frankreich (46 Prozent). Erst an zweiter Stelle (im Durchschnitt 28 Prozent) folgt in der öffentlichen Meinung die Variante, über die im EU-Reformkonvent Konsens erzielt wurde, nämlich den Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament zu wählen. Nur 14 Prozent unterstützen die Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Staats- und Regierungschefs.

Das Umfrageergebnis zeigt also deutlich, dass die Bevölkerung Mitentscheidungsbefugnisse für sich reklamiert. Ob die Bürger auch tatsächlich von ihrem Recht Gebrauch machen würden, einen EU-Präsidenten zu wählen, bliebe freilich abzuwarten. Die Kandidaten müssten bei einer Direktwahl jedenfalls einen EU-weiten Wahlkampf führen, das heißt, sich in jedem Mitgliedstaat der Bevölkerung präsentieren. Dadurch würden zweifelsohne eine höhere Aufmerksamkeit und

¹⁰⁶ Hix, „Why the EU Should Have a Single President“, S. 2

¹⁰⁷ Das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament von Juni 1999 ist nachzulesen im online-Archiv der *Wiener Zeitung*:

<http://www.wienerzeitung.at/frameless/wahlen.htm?ID=M25>

¹⁰⁸ Im zwei Mal pro Jahr (Frühjahr und Herbst) durchgeführten *Eurobarometer* überprüft die Kommission die Meinung der Bevölkerung zu aktuellen Fragestellungen der Union; Website: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/

gleichzeitig ein bildungspolitischer Prozess über – oftmals als allzu „ferne“ kritisierte – EU-Angelegenheiten im allgemeinen und die EU-Spitze im besonderen eingeleitet. Allfällige Informationsdefizite könnten so – wenn die Bevölkerung auch eine Holschuld einzulösen bereit ist – wettgemacht werden. Die Wahl zum Präsidenten sollte daher auch gleichzeitig mit den EU-weiten Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden. Das ist deshalb wesentlich, weil erfahrungsgemäß „mid-term elections“ von den Wählern zu einer Abrechnung mit der bisherigen Regierungspolitik benützt werden¹⁰⁹; die eigentlichen europapolitischen Anliegen würden damit ins Hintertreffen geraten. Hix weist jedoch darauf hin, dass bei Wahlen, die tatsächlich über die Regierungszusammensetzung entscheiden, die Wahlbeteiligung höher liegt als bei (Parlaments-)Wahlen, die für die Zusammensetzung der Exekutivgewalt nicht entscheidend sind; beispielsweise liegt die Beteiligung bei nationalen Parlamentswahlen tendenziell höher als bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.¹¹⁰

Five models for the EU Presidency and accompanying measures¹¹¹

	Present situation	Pseudo semi-presidentialism	Semi-parliamentary	Unified Presidency	Democratised unified model
Selection of President	Six-monthly Rotation	European Council	EP + European Council	European Council	Direct election (Congress)
Administrative structure	Dual	Dual: Council-Secr. Dominant	Dual: Commission dominant	Unified	Unified
External representation	Council + HR + Commission	Council President + HR	Double hat	President + HR	President + Foreign Secretary
Right of initiative	Commission + MS in 2/3 pillar	Council (+ Commission)	Commission in all domains	President + MS in some cases	President
Agenda-setting powers	Presidency + Commission	Praesidium + Commission	Presidency + Commission	Council + President	President

¹⁰⁹ Hix, „Why the EU Should Have a Single President“, S. 7

¹¹⁰ ibd. S. 2

¹¹¹ entnommen: Coussens/Crum, Leadership of the Union, S.31

5.5. Kandidatenauswahl

Bei der Auswahl der Kandidaten für das Amt des EU-Präsidenten ist ein Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten und den politischen Lagern einerseits sowie zwischen den Institutionen der Union andererseits herzustellen. Wenn das Vorschlagsrecht den amtierenden Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorbehalten sein wird – wovon auszugehen ist – ist die Nominierung von zwei oder drei Kandidaten denkbar, die sich der EU-weiten Wahl zum EU-Präsidenten stellen. Möglich ist auch, dass der Europäische Rat, die Kommission und das Europäische Parlament jeweils einen Kandidaten nominieren. Die Präsidentschaftskandidaten müssen aus verschiedenen Mitgliedsländern kommen und sollten – im Sinne eines EU-weit ausreichenden Bekanntheitsgrades – das Amt eines Staatspräsidenten, Regierungschefs oder Außenministers ausgeübt haben. Die bisherige Konvention in Bezug auf die Kommission, einen Präsidenten abwechselnd aus einem kleineren oder größeren Mitgliedstaat des linken oder rechten Parteienspektrums zu ernennen (*siehe oben*), könnte bei der Kandidatennominierung zum EU-Präsidenten ebenfalls angewendet werden. Wenn der Präsident die Befugnis übertragen bekommen soll, hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Wirtschafts- und Währungsunion für die Staatengemeinschaft zu sprechen, ist es in der Folge jedoch undenkbar, dass der Präsident aus einem Mitgliedstaat kommt, das (noch) nicht Mitglied des Euro-Währungsgebietes ist.¹¹²

5.6. Der Präsident im nationalen und europäischen Kontext

Schließlich ist zu hinterfragen, wie sich ein neuer Präsident des Vereinigten Europa im Spannungsverhältnis zu den nationalen Staatspräsidenten positionieren wird. Unbestritten ist mit Ingolf Pernice: „Die Entwicklung der europäischen Verfassung spätestens seit Maastricht zur Verfassung einer politischen Union zwingt zur Reorganisation ihrer Repräsentation, dies betrifft die Stellung der nationalen

¹¹² vgl. Hughes, Dual Presidency, nachzulesen im Internet: <http://www.ceps.be/Commentary/Jan03/Hughes2.php>

Präsidenten wie die eines Präsidenten für Europa.“¹¹³ So wie die Mitgliedstaaten Teile ihrer Souveränität an die EG/EU abgegeben haben, hat sich auch die Funktion der Präsidenten in den Mitgliedstaaten gewandelt. Diese haben auf Grund ihres verfassungsrechtlichen Status’ unterschiedliche Reichweiten im europäischen Kontext: Während das Staatsoberhaupt in Österreich oder Deutschland in erster Linie Symbol- und Repräsentationsfunktion hat, ist der französische Präsident – ausgestattet mit einer eigenen demokratischen Legitimation auf Grund der Direktwahl – ein viel größerer politischer Akteur mit weit reichenden Exekutivkompetenzen vor allem in der Außen- und Europapolitik. Denn zur Festigung des politischen Systems wurde, wie bereits erwähnt, die Stellung des Staatsoberhauptes in mehreren Staaten gegenüber dem parlamentarischen Grundmodell gestärkt.¹¹⁴

Was die Stellung des Staatsoberhauptes in Österreich im Verhältnis zur Exekutive und Legislative (also Regierung und Parlament) betrifft, so sind die Bundesminister sowohl vom Bundespräsidenten (Ernennung und Abberufung) als auch vom Nationalrat (Misstrauensvotum) abhängig; Österreich nimmt damit seit der Novelle des Bundesverfassungsgesetzes von 1929 als „parlamentarische Präsidenschaftsrepublik“ eine Zwischenstellung ein.¹¹⁵ Der Bundespräsident „vertritt die Republik Österreich nach außen“ (nach Art. 65 Bundesverfassungsgesetz). Diese Verfassungsbestimmung wurde vor allem nach Österreichs Beitritt zur Europäischen Union unterschiedlich interpretiert: „In einer extensiven Interpretation“ leitete Bundespräsident Klestil im Jahre 1994 daraus ab, dass er – und nicht der Bundeskanzler – das Recht besitze, Österreich im Europäischen Rat zu vertreten; „unstrittig ist aber, dass diese Kompetenz des Bundespräsidenten zu jenen gehört, die nur auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers wahrgenommen werden dürfen. Eine Vertretung Österreichs durch den Bundespräsidenten im Europäischen Rat wäre daher zumindest schwer praktikabel.“¹¹⁶ Dennoch ist die Außenpolitik eines der wichtigsten Betätigungsfelder des Bundespräsidenten – was besonders in der jüngsten Vergangenheit zu, offensichtlich mit der Außenministerin unabgesprochenen, Parallelaktionen auf Grund von Rivalitäten geführt hat.

¹¹³ Pernice, Ein Präsident für Europa?, S. 2

¹¹⁴ Raschauer, Europäische Verfassungssysteme, S. 6

¹¹⁵ Raschauer, Europäische Verfassungssysteme, S. 6

¹¹⁶ W.C. Müller, Der Bundespräsident, in: Dachs/Gerlich et al., Handbuch des politischen Systems Österreichs, S. 143f.

Wenngleich sich die Funktion des Staatsoberhauptes in den Mitgliedstaaten im Zuge der europäischen Integration gewandelt hat, ist im „Europa der Vaterländer“ die Souveränität weiterhin auf zwei Ebenen verteilt, „ebenso wie es die Repräsentation sein und bleiben muss“. Denn die Europäische Union ist, wie eingangs erwähnt (Kapitel 2), kein Staat, „schon daher ist die Übertragung nationalstaatlicher Modelle auf die EU problematisch“.¹¹⁷ Die Funktion der Präsidenten der Mitgliedstaaten ist im „Europäischen Verfassungsverbund“ jedoch neu zu definieren.

5.7. Zusammenfassung

Wenn, wie oben beschrieben, eine deutsch-französische Einigung auf politischer Ebene wieder eine Vorentscheidung sein sollte, würde sich das so genannte „semi-präsidentiale“ System in der EU-Führung durchsetzen: Dem neuen EU-Präsidenten oder „Präsidenten des (Europäischen) Rats“ würde der Kommissionspräsident gegenüberstehen; dem neuen Präsidenten könnten in den Fachräten die skizzierten Teampräsidentschaften unterstellt sein. Nach Ansicht vom Vizepräsidenten des EU-Reformkonvents, dem ehemaligen belgischen Premierminister Jean-Luc-Dehaene, berücksichtigt die „Doppelhut-Lösung“, dass in vielen Fällen bis auf weiteres die Regierungszusammenarbeit gelte, es aber eine Verzahnung mit der dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Kommission geben müsse.¹¹⁸

Eine Doppelspitze, ein „europäischer Januskopf“¹¹⁹, kann ein erster Schritt in die Richtung eines präsidentialeren Europa sein, um den Preis von Doppelgleisigkeiten. Möglicherweise wird durch eine präsidentiale Struktur die europäische Integration gestärkt. Wenn Konsens über ein EU-Präsidentenamt nur erzielt werden kann, indem eine Doppelspitze geschaffen wird, sollte die Union ein derart „paralleles Europa“ nur vorübergehend in Kauf nehmen. Langfristig wird wohl nur ein starker Präsident, also die beschriebene Personalunion zwischen Kommissionspräsidenten und

¹¹⁷ Pernice, Ein Präsident für Europa?, S. 2

¹¹⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, „In Europa ist eine neue Alchemie entstanden“, 20. Jänner 2003 (online-Ausgabe).

¹¹⁹ *Süddeutsche Zeitung*, „Mein Hut hat drei Ecken, drei Ecken hat mein Hut“, 20. Jänner 2003 (online-Ausgabe).

Vorsitzendem des Europäischen Rates, den Zusammenhalt einer Union von bis zu 30 Staaten bewerkstelligen können. „Aber die Zeit für diesen föderalen Weg ist nicht reif. Ich verstehe, dass dies für manche ein Schritt zuviel wäre“¹²⁰, ist sich Konvent-Vizepräsident Dehaene der Bewusstseinslage der europäischen Bevölkerung bewusst.

Hinzu kommt, dass vorerst die Frage der exekutiven Gewalt nicht eindeutig beantwortet wird. Wenngleich die Kommission gerne als „Regierung“ apostrophiert wird, sind in der Tat die exekutiven Befugnisse zwischen Kommission und Rat aufgeteilt – wobei Letzterer, wie erwähnt, zudem für die Gesetzgebung („Exekutivgesetzgebung“) zuständig ist. Es ist auch gar nicht abzusehen, dass die Mitgliedstaaten auf ihre Exekutivrechte via Rat gänzlich verzichten möchten. Was schließlich den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs betrifft, ist offen, ob er in Zukunft eine exekutive Rolle übernehmen wird oder ob er weiterhin die allgemeinen politischen Leitlinien vorgibt. Ein einheitlicher Präsident würde den Europäischen Rat in die „Exekutive für Erwachsene“ und die Kommission in die „Exekutive für Kinder“ verwandeln, beschrieb denn auch der amtierende Justizkommissar, António Vitorino, als Mitglied des EU-Reformkonvents plakativ die zukünftige Entwicklung der Union.¹²¹

Doch nach Ansicht von Konventspräsident Giscard d'Estaing wird die Union über keine einheitliche Exekutive verfügen, sondern lediglich über exekutive Funktionen, welche weiterhin von mehreren Institutionen auf drei Ebenen ausgeübt werden: Die Kommission setzt Programme und Strategien fest und verwaltet das EU-Budget; der Rat hat eine exekutive Rolle in Angelegenheiten der Außenpolitik, von Justiz und Inneres sowie einigen Aspekten der Wirtschaftspolitik; und schließlich hat die Verwaltung der Mitgliedstaaten (auf nationaler/staatlicher Ebene, auf regionaler/Länderebene und auf lokaler/kommunaler Ebene) die europäische Gesetzgebung umzusetzen.¹²² Die Mitgliedstaaten sind derzeit nicht bereit – gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik, etwa hinsichtlich der gemeinsamen Truppenentsendung aus den Mitgliedsländern, die gesamte exekutive Gewalt in die Kommission zu verlagern; das wird auch mittelfristig so bleiben. Langfristig hingegen,

¹²⁰ zit. in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, „In Europa ist eine neue Alchemie entstanden“.

¹²¹ *European Voice*, „Time for Union to make an executive decision“, 13. Februar 2003, S. 9

¹²² ibd.

in 20 bis 30 Jahren, ist nicht auszuschließen, dass bei fortschreitender Integration die Exekutivgewalt in einer Institution – nämlich in der Kommission – gebündelt sein wird.

Aus den genannten Gründen sollte der Präsident durch einen – vorübergehend zu schaffenden – Kongress von Abgeordneten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments gewählt werden. Es wäre ein erster Fortschritt an repräsentativer Demokratie auf europäischer Ebene. Ob langfristig das EU-Oberhaupt durch die Bevölkerung direkt gewählt werden soll, kann aus heutiger Sicht noch nicht abgeschätzt werden. Die Bedeutung der künftig zunehmenden Europäisierung der Politiken – auch der nationalen in den Mitgliedstaaten – kann freilich nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Mehr Effizienz, bessere Koordination und kontinuierliche Umsetzung der EU-Politiken lässt die Schaffung eines hauptamtlichen EU-Präsidenten erwarten. Die Union wäre mit einer Identifikations- und Repräsentationsfigur ausgestattet; das Aufgabenprofil müsste über die pure Stellvertreterrolle auf diplomatischer Ebene und die Unterzeichnung von Verträgen hinausgehen. Ein starker EU-Präsident gereicht den Mitgliedstaaten unter der Voraussetzung zum Vorteil, dass das institutionelle Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative, aber auch in Bezug auf die Zivilgesellschaft bewahrt und vielleicht sogar noch verbessert wird. Beim Umbau der Europäischen Union ist mit allerhöchster politischer Sorgfalt vorzugehen, um undemokratische Gefahren auszuschalten. Das viel zitierte „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ hat sich innerhalb der Union bereits herausgebildet, in Bezug auf den Euro-Raum und den Schengen-Raum¹²³; unterschiedliche Grade von Integration werden zum Beispiel in der Wirtschafts- und Währungsunion bewusst in Kauf genommen, damit nicht Länder, welche die wirtschaftlichen und monetären Voraussetzungen zur Teilnahme an der gemeinsamen Währung (noch) nicht erfüllen, die gesamte Währungsunion schwächen.

Die von den schwächsten Gliedern der europäischen Staatengemeinschaft, also den kleineren Mitgliedstaaten und der Bevölkerung, geäußerten Ängste hinsichtlich eines

¹²³ Großbritannien, Dänemark und Schweden nehmen derzeit nicht an der Währungsunion teil, Großbritannien und Irland beteiligen sich nicht am Schengen-Übereinkommen zum Abbau von Kontrollen an gemeinsamen Grenzen.

starken Präsidenten sind daher nur allzu verständlich: Die EU könnte zu einer einem Führerstaat ähnliche Präsidialunion mutieren, die Herausbildung eines Direktoriums der größten Mitgliedstaaten könnte die Mitwirkung der kleineren Länder zunichte machen. Freilich bewirkt das natürlicherweise lautstarke Auftreten großer Länder, dass generell andererseits umso mehr entgegenwirkende Kräfte geweckt werden. Das lässt sich nicht nur am internationalen Konflikt mit den USA über einen zweiten Irak-Krieg beobachten. Auch in der Entwicklung der Europäischen Union haben es (flächenmäßig) kleine Mitgliedstaaten bisher bereits verstanden, am Aufbau und an der Integration der Staatengemeinschaften deutlich mitzuwirken; bestes Beispiel dafür ist Luxemburg. Das kleine Großherzogtum ist ein Gründerstaat und stellte mit Jacques Santer von 1995 bis 1999 den Kommissionspräsidenten (dessen Amtsperiode wegen Unregelmäßigkeiten in der Kommission freilich unrühmlich zu Ende ging¹²⁴), es ist auf Grund der ökonomischen Stärke neben Deutschland der größte EU-Nettozahler und hat in der EU-Reformdebatte beachtliche Beiträge beigesteuert¹²⁵. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob es künftig den kleinen Mitgliedstaaten – die nach der großen Erweiterungsrunde deutlich in der Mehrzahl sein werden – gelingen wird, sich gegenüber den Großen zu organisieren.

¹²⁴ vgl. Fischer/Köck et al., Europarecht, S. 512ff.

¹²⁵ vgl. die diversen Memoranden der Benelux-Staaten zur Reform der Europäischen Union

6. Epilog –

Der EU-Präsident im Verhältnis zu den USA

Europa sucht seit 50 Jahren seine eigene Identität. Es gibt bereits einen Gemeinsamen Markt, vorzugsweise von der EU „Binnenmarkt“ genannt, gekrönt – zumindest für die meisten EU-Mitglieder – von einer Einheitswährung; in Bälde gibt es einen neuen Verfassungsvertrag. Doch eine neue Verfassung für die Europäische Union kann nicht „das erhebende Erlebnis von Philadelphia (1787) oder Herrenchiemsee (1948) duplizieren“. Denn „fürs *nation-building* fehlen die vier wichtigsten Elemente: die Gemeinsamkeit der Geschichte, Sprache, Identität und Verfassungstradition“.¹²⁶ Dennoch sind die Vereinigten Staaten von Amerika, der große – jüngere – Bruder, einerseits ein Vorbild für die EU, was die weltpolitische und weltwirtschaftliche Macht der USA betrifft; auch wenn das von politischer Seite niemand zugeben möchte, sondern vielmehr das Gegenteil behauptet wird¹²⁷.

Die in der europäischen Öffentlichkeit unüberhörbare (Schaden-)Freude, wenn der Euro den Dollar im Wechselkursverhältnis gerade deutlich überflügelt hat, sind jedoch ein beispielhafter Ausdruck der wahren Hoffnung Europas: erste Wirtschaftsmacht der Welt zu werden. Um das zu erreichen, hat die EU eine zehnjährige wirtschaftspolitische Strategie beschlossen; wenn in der Lissabonner-Strategie im Jahr 2000 festgelegt wurde, dass die EU bis 2010 zum „weltweit wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum“ werden soll, wurden jedoch die USA in den 41 Paragrafen des EU-Programms mit keinem Wort erwähnt. Wenn der soziale Zusammenhalt (Kohäsion) ausdrücklich betont wurde, sollte das aber sehr wohl unterstreichen, dass sich die Union hier vom angelsächsischen Modell distanziert. In Wahrheit geht es genau darum, nämlich die derzeit größte Wirtschaftsmacht der Welt zu erreichen beziehungsweise sie zu überholen.¹²⁸ Dass die EU noch weit davon entfernt ist, dieses ihr in Lissabon hochgestecktes Ziel zu erreichen, wurde bereits beschrieben.

¹²⁶ *Die Zeit*, „Abenteuer Europa“, 44/2002

¹²⁷ vgl. Interview mit Valéry Giscard d'Estaing, in *Der Spiegel*, „Neuer Gründergeist“, 43/2002 (online-Ausgabe)

¹²⁸ Labohm, „Eliminating Eurosclerosis“, in *Techcentralstation* (13. Jänner 2003):
<http://www.techcentralstation.be/2051/wrapper.jsp?PID=2051-100&CID=2051-011303N>

Andererseits distanziert sich Europa auf vielen Ebenen deutlich von den USA: Die europäischen Länder haben einige Trümpfe in der Hand, die die USA ins Hintertreffen geraten lässt. Dazu zählt Europas historischer Reichtum, in erster Linie auf Ebene der Kunst-, Musik- oder Literaturgeschichte – was wiederum, wie erwähnt, die politische Einigkeit erschwert. Vor allem aber hat die europäische Staatengemeinschaft der amerikanischen voraus, dass sie die Todesstrafe abgeschafft hat; in den USA haben das bisher nur zwölf Bundesstaaten getan.¹²⁹ Der Gouverneur des Bundesstaats Illinois, George Ryan, hat denn auch zum Abschied aus seinem Amt im Jänner 2003 alle zu dem Zeitpunkt 167 zur Todesstrafe verurteilten Gefangenen begnadigt, seine Begründung lautete unter anderem: Die USA spielten „nicht in derselben Liga mit Europa oder Südafrika oder Kanada oder Mexiko“, sondern seien „Partner im Tode mit diversen Ländern der Dritten Welt“¹³⁰. Das veranlasste die *Financial Times* zu schreiben „Washington hört auf Europa“.

Vor ihrer großen Erweiterung sucht die Europäische Union nun umso mehr nach einer klaren Identität. Daher ist „die Versuchung groß, sich im Kontrast zu definieren: Europa klärt sein Selbstbild, indem es auflistet, worin es sich von Amerika unterscheidet.“¹³¹ Dabei erfolgte nach dem Zweiten Weltkrieg der Aufbau „eines föderativen Europa durch die US-Administration und führende amerikanische Politiker“, das den „Vereinigten Staaten von Europa nahe kam“.¹³² Demnach sollte das amerikanische, auf der Grundlage eines bundesstaatlichen Modells beruhende, Regierungssystem „eine natürliche und erstrebenswerte Entwicklung für Europa“ werden, nachdem es „so lange von nationalen Rivalitäten gequält war“.¹³³ Dem stand und steht nach wie vor das historisch bedingte, traditionelle Misstrauen allen voran Frankreichs in Bezug auf amerikanischen Einfluss gegenüber. Denn im 18. Jahrhundert hat Frankreich mit der Revolution von 1789 zwar die europäische Aufklärung geboren, gleichzeitig aber seine Vormachtstellung an Großbritannien und USA als führende Weltmächte verloren; der – traditionell angelsächsische – Argwohn

¹²⁹ Nachdem in der kleinen baltischen, ehemaligen sowjetischen Republik Litauen die Todesstrafe erst 1998 abgeschafft wurde, ist im Jänner 2003 der ehemalige Regierungschef Rolandas Paksas zum Präsidenten des EU-Beitrittslandes gewählt worden, obwohl (oder weil?) er im Wahlkampf die Wiedereinführung der Todesstrafe gefordert hatte. Vgl. *European Voice*, „Birdman of Vilnius“, 6. Februar 2003.

¹³⁰ *Financial Times*, „Washington listens to Europe“, 21. Jänner 2003 (online-Ausgabe)

¹³¹ Garton Ash, „Warme Brüder und EU-nuchen“, *Die Zeit*, 6/2003 (online-Ausgabe)

¹³² Siedentop, *Demokratie in Europa*, S. 259

¹³³ *ibid.*, S. 261

gegen Frankreich hat hier seine Wurzeln und spiegelt sich auch in der aktuellen welt- und europapolitischen Debatte wider. Dazu gesellt sich auf der Seite der USA „eine leichte, wohlwollende Gleichgültigkeit, untermischt von beeindruckender Unwissenheit“ in Bezug auf Europa und die Union; „Europa wird weder als starker Verbündeter noch, wie China, als ein ernst zu nehmender Konkurrent angesehen.“¹³⁴ Legendär ist die rhetorische Frage, „Welche Telefonnummer hat Europa?“, wie einst der frühere US-Außenminister Henry Kissinger spottete, wenn er klar machen wollte, dass er Europa auf Grund seiner Vielstimmigkeit als politischen Pol nicht ernst nehme. Einem gewissen „Anti-Amerikanismus der Europäer“ steht also durchaus auch eine bestimmte Form von „Anti-Europäismus der Amerikaner“ gegenüber, wie Timothy Garton Ash unter dem Titel „Warme Brüder und EU-nuchen“ schreibt.

Ein, wie erwähnt ursprünglich von den USA nicht uneigennützig forcierter, Bundesstaat Europa ist in der Tat besser imstande, dem Druck amerikanischer Wirtschaftsinteressen Widerstand – in erster Linie von Frankreich beschworen – entgegenzusetzen. „Doch das Bauwerk Europa mit antiamerikanischen Gefühlen zu festigen, wie unabsichtlich auch immer, wäre intellektuell unehrlich, moralisch suspekt und für alle freiheitsliebenden Europäer politisch gefährlich.“¹³⁵ Soll das Konzept vom europäischen Bundesstaat weiter geführt werden – worüber in der Union jedoch keineswegs Einigkeit herrscht, wird an der Spitze tatsächlich ein Präsident stehen. Es ist denn auch nur allzu verständlich, dass sich in der EU-Verfassungsdebatte zuvorderst Frankreich für die Schaffung eines Präsidentenamtes einsetzt. Dass der Vorschlag in der Folge von den traditionell engen Verbündeten der USA in der EU, nämlich Großbritannien und Spanien, massiv unterstützt wurde, entbehrt nicht einer Ironie der Geschichte.¹³⁶

In der Diskussion um die Einrichtung eines Präsidentenamtes in der Europäischen Union taucht die USA immer wieder als Gegenpol auf. Wenn es beispielsweise um die ihm zu übertragenden Aufgaben geht, so sollte der künftige EU-Präsident „nicht dem amerikanischen Präsidenten zum Geburtstag gratulieren, sondern ihm die EU-

¹³⁴ Garton Ash, „Warme Brüder und EU-nuchen“

¹³⁵ Dahrendorf, „Europa sucht seine eigene Identität“, in *Süddeutsche Zeitung*, 21. Februar 2003 (online-Ausgabe).

¹³⁶ In der Literatur ist daher auch die Rede vom „ABC-Vorschlag“, benannt nach den Anfangsbuchstaben der Nachnamen der Regierungschefs J.M. Aznar, T. Blair und von Staatspräsident J. Chirac.

Positionen zum Irak klären“, meint der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker.¹³⁷ „Wir brauchen niemanden, der nur Kränze niederlegt“; wenn für Europa ein Gesicht gefordert wird, so müsse dieses „auch mal den Mund aufmachen können, etwas sagen können“.¹³⁸

Was einen möglichen EU-Präsidenten im Verhältnis zu den USA betrifft, besteht in der europäischen Staatengemeinschaft nicht zuletzt deshalb Handlungsbedarf, weil neue postkommunistische Mitgliedstaaten dazu stoßen werden. Diese sind entweder bereits NATO-Mitglieder oder sollen 2004 in das von den USA dominierte Nordatlantische Bündnis praktisch zeitgleich mit der EU-Mitgliedschaft aufgenommen werden. Dass die postkommunistischen Länder Moskau rasch den Rücken gekehrt haben und sich nunmehr an dessen einstigem erbitterten Gegner im Kalten Krieg, an den USA, ausrichten, ist aus politischer und wirtschaftlicher Sicht nur allzu verständlich. Gerade deshalb muss die Europäische Union ein politisch starkes Gewicht herauszubilden fähig sein – was jedoch nur die „alten“ wie die „neuen“ Mitgliedstaaten selbst bewerkstelligen können.

¹³⁷ zit. in *Spiegel online*, „Gemischte Gefühle für EU-Doppelspitze“, 19. Jänner 2003

¹³⁸ zit. in *Die Welt*, „Wer wird Kaiser von Europa?“, 12. Oktober 2002 (online-Ausgabe)

7. Conclusio

Die rationalen Argumente für einen Präsidenten der Europäischen Union überwiegen die emotionalen Ängste davor. Er oder sie wäre nicht nur Identifikationsfigur und Gesprächspartner nach außen und würde die Visibilität gegenüber den USA verkörpern; von einer derart neuen Führung könnte sich die EU auch versprechen, dass die unbestrittene Notwendigkeit nach mehr Effizienz, Koordination und Kohäsion besser umgesetzt werden kann. Er könnte gemeinsam mit dem neuen Außenminister der Union, der einer seiner Stellvertreter sein soll, eine der größten Schwachstellen in der Union – das Machtvakuum in der Außen- und Sicherheitspolitik – ausgleichen. Die Staatspräsidenten, Regierungschefs und Außenminister der Mitgliedstaaten werden es sich freilich auch in Zukunft nicht nehmen lassen, Gespräche mit ranghohen Vertretern in Drittstaaten zu führen. Im Angesicht der fortschreitenden Unionsintegration, wo die Mitgliedstaaten immer mehr an eigener Souveränität an die Union abgegeben haben, sind derartige diplomatische Kontakte jedoch höchstens als bilateral einzustufen. Denn die Funktion der nationalstaatlichen Repräsentanten – von den Ministern bis zum Staatsoberhaupt – hat sich seit der Entwicklung zur Verfassung einer politischen Union, deren Teil sie ja sind, gewandelt. Eine Reorganisation der Repräsentation ist daher notwendig. Es besteht freilich die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten so lange als möglich zu verschleiern versuchen, dass die Union der politische Überbau ist, dessen Fundament sie selbst bilden. Nicht anders sind daher auch die aktuellen Bestrebungen etwa in Italien zu erklären, den Staat zentralistischer zu organisieren und vor allem ein nach dem Vorbild Frankreichs „starkes“ Staatsoberhaupt, das heißt mit Exekutivkompetenzen, zu installieren.¹³⁹

Ein hauptamtlicher EU-Präsident würde den Vorsitz sowohl des Rates als auch der Kommission – also beider Exekutivorgane der Union – ausüben. Die Einrichtung eines hauptamtlichen Präsidenten setzt eine parallele Reform auf Ebene des Rates voraus: Der Rat soll im Sinne der Gewaltenteilung in *Exekutive Räte* separat vom *Legislativen Rat* gesplittet werden. Damit wäre nicht nur das vordergründige Problem der praktischen Arbeitsüberlastung des Rates entschärft. Vor allem aber müsste

¹³⁹ *la Repubblica*, „Riforme, segnali di disgelo ma la maggioranza si divide“, 5. Jänner 2003, S. 6f.

seine derzeitige Zwitterstellung zwischen Hauptrechtssetzungsorgan und Exekutivorgan durch die organisatorische und juristische Trennung zugunsten einer deutlichen Entlastung, mehr Klarheit und größerer Transparenz aufgegeben werden. Der Vorsitz in den Räten soll weiterhin nach dem Rotationsprinzip von einem Mitgliedstaat oder von einer Gruppe von Mitgliedstaaten ausgeübt werden. Die Ratsvorsitzenden sowie der neue Außenminister stehen dem EU-Präsidenten als Stellvertreter zur Seite, wobei der Außenminister erster Vizepräsident ist; er soll neuerdings in der Kommission angesiedelt sein und – dem supranationalen Ansatz in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entsprechend – auf Weisung des Rates handeln. Wenn die sich aus den Mitgliedstaaten abwechselnden Ratsvorsitzenden zu Stellvertretern des Präsidenten gemacht werden, sitzen sie auch stellvertretend (und abwechselnd) der Kommission vor. Das kommt wiederum dem Beschluss des Nizza-Vertrages sehr entgegen: Demnach soll, wie erwähnt, sobald die Union 27 Mitgliedsländer erreicht haben wird, die Anzahl der Kommissionsmitglieder jedenfalls darunter liegen; das bedeutet, dass dann nicht mehr jeder Mitgliedstaat in der Kommission vertreten sein wird. Durch die rotierende Ratspräsidentschaft und Stellvertreter-Funktion auf Präsidentenebene wäre somit die Vertretung der Mitgliedstaaten auch in der Kommission nach dem Wechselprinzip realisiert.

Das Parlament ist – auf nationaler wie auf europäischer Ebene – die Hüterin der Exekutive, also der Regierung; die Zusammensetzung erfolgt durch direkte Volkswahl. Wenn auf EU-Ebene eine Neuordnung der Spitze als unabdingbar gilt und ein hauptamtlicher Präsident als Lösung für das derzeit herrschende Machtvakuum akzeptiert wird, muss die Wahl des Präsidenten die größtmögliche demokratiepolitische Verträglichkeit genießen. Dazu nach Art des deutschen Bundesrates einen *Kongress*, zusammen gesetzt aus Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, einzurichten, erscheint demokratiepolitisch viel weniger abwegig, als dies vielfach medial dargestellt wird. Das EU-Oberhaupt würde indirekt demokratisch legitimiert, die repräsentative Mitsprache der europäischen und der nationalstaatlichen Volksvertreter wäre so sichergestellt. Dem geht voraus, dass bei der Kandidatenauswahl durch die Mitgliedstaaten – den Herren der Verträgen bzw. des künftigen Verfassungsvertrages – ein Interessenausgleich zwischen großen und kleinen Mitgliedsländern und

zwischen dem rechten und linken Parteienspektrum zu berücksichtigen ist, wie oben (Kapitel 5.5) beschrieben.

Als langfristig zu vermeiden gilt eine Doppelpräsidentschaft, wonach beiden Exekutivorganen (der Kommission und dem Rat) jeweils ein Präsident vorsitzen würde. Allzu groß ist dabei die Gefahr, dass sich die beiden Exekutivorgane gegenseitig blockieren und dass sich doppelgleisige Strukturen herausbilden – die der angestrebten größeren Transparenz in der EU-Struktur alles andere als zuträglich sind. Sollte eine Doppelpräsidentschaft von den Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten dennoch in Kauf genommen werden, sollte dies jedoch eine vorübergehende Lösung sein. Eine Doppelpräsidentschaft kann allenfalls zur Bewusstseinsbildung beitragen, dass die Union eine (zweideutig) identifizierbare personelle Spitze hat.

Realistischer Weise ist ein hauptamtlicher Präsident eines Vereinigten Europa ein langfristiges Projekt für die kommenden Jahrzehnte. Denn die Frage nach einer effizienteren und schlagkräftigeren Führung der Staatengemeinschaft sollte demokratiepolitisch einwandfrei realisiert werden. Zudem kann von den neuen postkommunistischen Mitgliedsländern nicht als selbstverständlich erwartet werden, dass sie die Integration über die reine Wirtschaftsgemeinschaft hinaus allzu rasch akzeptieren werden.¹⁴⁰ Langfristig wird den Zusammenhalt einer Union von an die dreißig gemeinsam verwurzelten aber heterogenen Staaten nur ein starker Präsident ausgestattet mit Exekutivkompetenz garantieren können. Doch die europäische Integration hat sich während fast eines halben Jahrhunderts durch *ad hoc* Entscheidungen fortentwickelt und weniger durch visionäre Konzepte.

Es mag ein ironisches Prinzip der Geschichte sein, dass eine Krise heilsame Effekte haben kann und sich daraus oftmals entscheidende positive Impulse entwickeln. Es ist wohl kein Zufall, dass Frankreichs ehemaliger Staatspräsident Giscard d'Estaing in seiner nunmehrigen Funktion als Präsident des EU-Reformkonvents auf die Geburt des Europäischen Rates (an der er maßgeblich beteiligt war) aus dem ersten

¹⁴⁰ So nennt beispielsweise der Anfang März 2003 gewählte tschechische Staatspräsident Vaclav Klaus alles, was über eine reine Wirtschaftsgemeinschaft hinausgeht, einen „grobem, tragischen Irrtum“. Zit. in *Die Welt*, „Die Wahl von Václav Klaus stürzt die Prager Regierung in die Krise“, 3. März 2003 (online-Ausgabe).

Ölpreisschock Anfang der 1970-er Jahre hinweist. Vielleicht, meint er, löst ja der aktuelle Konflikt um den Mittleren Osten „eine positive Bewusstseinsbildung im gemeinsamen Interesse der Europäer“ aus.¹⁴¹

¹⁴¹ Giscard d'Estaing, Rede im Europäischen Konvent, 27. Februar 2003, S. 4

8. Bibliografie

Badinter Robert: Eine Europäische Verfassung; Beitrag zum Europäischen Konvent (317/02), Brüssel 2002.

Blair Tony: Europas politische Zukunft; Rede in der Polnischen Börse in Warschau, 6. Oktober 2000, nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/blair.shtml>

Chirac Jacques: Notre Europe; Rede vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, 27. Juni 2000, nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/textchirac.shtml>

Chirac Jacques: Presseerklärung nach dem Treffen mit dem deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder in Paris, vom 14. Jänner 2003, nachzulesen im Internet: http://www.elysee.fr/actus/actu_.php?AA=03&MM=01&JJ=14

Coussens Wouter/*Crum* Ben: Towards Effective and Accountable Leadership of the Union. Options and Guidelines for Reform; Centre for European Policy Studies, Brüssel 2003, nachzulesen im Internet: <http://shop.ceps.be/free/1004.pdf?>

Dachs Herbert/*Gerlich* Peter/*Gottweis* Herbert/*Horner* Franz/*Kramer* Helmut/*Lauber* Volkmar/*Müller* Wolfgang C./*Tálos* Emmerich (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs – Die Zweite Republik; Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1997.

Dahrendorf Ralf: Außenansicht – Europa sucht seine eigene Identität; in *Süddeutsche Zeitung*, 21. Februar 2003.

Delors Jacques: Die Europäische Avantgarde – Für eine neue Dynamik im Integrationsprozess; Rede in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin, 29. Juni 2000, nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/delors.shtml>

Der Spiegel: Neuer Gründergeist; Interview mit Valéry Giscard d'Estaing, 43/2002
Gemischte Gefühle für EU-Doppelspitze; 19. Jänner 2003 (online-Ausgabe)
Schwer geschockt; 8/2003

Die Welt: Wer wird Kaiser von Europa?; 12. Oktober 2002
Berlin und Paris einig über EU-Doppelspitze; 16. Jänner 2003
Die Wahl von Václav Klaus stürzt die Prager Regierung in die Krise; 3. März 2003

Die Zeit: Abenteuer Europa; 44/2002.

Dini Lamberto/*Duff* Andrew: A Proposal for a Unified Presidency; Beitrag zum Europäischen Konvent (CONV 524/03), Brüssel 2003.

Dini Lamberto/*Follini* Marco: The Functioning of the Institutions; Beitrag zum Europäischen Konvent (CONV 538/03), Brüssel 2003.

Duff Andrew: A Model Constitution for a Federal Union of Europe; Beitrag zum Europäischen Konvent (CONV 234/02), Brüssel 2002.

Durand Guillaume: Montesquieu wakes up – Separation of powers in the Council of Ministers; Working Paper, The European Policy Centre, Brüssel, Februar 2003.

EU-Kodex: Europarecht – Verfassungsrecht der Europäischen Union, 5. Auflage, bearbeitet von Christine Stix-Hackl und Harald Dossi, Verlag Orac, Wien 2001.

Europa-Institut Freiburg, Website: <http://www.europa-institut.de/deu/>

Europäischer Konvent, Brüssel, Website: <http://european-convention.eu.int/>

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23.-24. März 2000
Laeken, 14.-15. Dez. 2001
Sevilla, 21.-22. Juni 2002
Kopenhagen, 14.-15. Dezember 2002

European Movement, Brüssel, Website:
<http://www.eurplace.org/thehague.congress/history/historyfr-ind.html>

European Voice: See EU in court; 5. Juni 1997
Leave the EU roadshow at home; 25. Jänner 2001
Aid groups lash out at Solana plan to streamline Councils; 30. Mai 2002
Giscard defies doubters and presses forward with vision of European Congress; 3. Oktober 2002
Leaders´ pro-US letter breached treaty; 6. Februar 2003
Birdman of Vilnius; 6. Februar 2003

Evans Mark: Democracy and subsidiarity in the European Union, EURAS-Forschungsarbeit, Krems 2002.

Financial Times: Washington listens to Europe; 21. Jänner 2003

Fischer Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation; Rede in der Humboldt-Universität in Berlin, 12. Mai 2000, nachzulesen im Internet:
<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/fischer/rede1205.shtml>

Fischer Peter/Köck Heribert Franz/Karollus Margit Maria: Europarecht. Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen, 4. Auflage, Linde Verlag, Wien 2002.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: In Europa ist eine neue Alchemie entstanden; 20. Jänner 2003.

Garton Ash Timothy: Warme Brüder und EU-nuchen; in *Die Zeit*, 6/2003.

Grevi Giovanni: An Integrated Presidency for a United Europe; Working Paper, The European Policy Centre, Brüssel, Dezember 2002.

Hafner Gerhard: Die GASP unter Einbeziehung des Vertragsschlussrechts der EU, 8. Auflage, Krems 2003.

Hix Simon: Why the EU Should Have a Single President, and How She Should be Elected; Paper fort he Working Group on Democracy in the EU fort he UK Cabinet Office, London, Oktober 2002.

Hughes Kirsty: Franco-German Plans for a Dual Presidency EU – a short comment; Centre for European Policy Studies, Brüssel, Jänner 2003.

Januschkowitz Elisabeth: Lösung des Demokratieproblems der Europäischen Union im Zuge der Institutionenreform, ausgehend vom Europäischen Parlament, Master-These, Krems 2002.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über die Lissabonner Strategie, 14. Jänner 2003, nachzulesen im Internet:
http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/5b_de.pdf

Labohm Hans: Eliminating Eurosclerosis; *Techcentralstation*, 13. Jänner 2003, nachzulesen im Internet:
<http://www.techcentralstation.be/2051/wrapper.jsp?PID=2051-100&CID=2051-011303N>

la Repubblica: Riforme, segnali di disgelo ma la maggioranza si divide, 5. Jänner 2003.

Michalak-Malekzade Izabela: Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Selbständigkeit der Länder in Österreich, EURAS-Forschungsarbeit, Krems 1998.

Neisser Heinrich/*Puntscher-Riekmann* Sonja (Hrsg.): Europäisierung der österreichischen Politik? Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, WUV-Verlag, Wien 2002.

Öhlinger Theo/*Potacs* Michael: Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, 2. Auflage, Verlag Orac, Wien 2001.

Pernice Ingolf: Europa in der Welt von morgen; Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin, Paper 9/02.

Pernice Ingolf: Ein Präsident für Frankreich, ein Präsident für Deutschland, ein Präsident für Europa?; Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin, Paper 16/02.

Pernice Ingolf: Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union; Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin, Paper 1/03.

Raschauer Bernhard: Einführung in die europäischen Verfassungssysteme, 3. Auflage, Krems 2002.

Ratspräsidentschaft Belgiens (Juli bis Dezember 2001), Website:

<http://www.eu2001.be/Main/Frameset.asp?reference=01-01&lang=de&sess=565228986&>

Spaniens (Jänner bis Juni 2002), Website:

<http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=ingles>

Rau Johannes: Plädoyer für eine Europäische Verfassung; Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 4. April 2001, nachzulesen im Internet:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/textrau.shtml>

Schweitzer Michael/*Hummer* Waldemar: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union – Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) – mit Schwerpunkt EG, 5. Auflage, Luchterhand Verlag, Neuwied/Kriftel/Berlin 1996.

Siedentop Larry: Demokratie in Europa, Verlag Klett-Cotta, Stuttgart 2002.

Straw Jack: Europa reformieren: Neue Ära, neue Fragen; Rede im Parlament in Den Haag, 21. Februar 2002, gekürzte Fassung nachzulesen im Internet:

<http://www.dgap.org/IP/ip0208/straw210202.html>

Süddeutsche Zeitung: Mein Hut hat drei Ecken, drei Ecken hat mein Hut; 20. Jänner 2003.

Timmermann Heiner (Hrsg.): Eine Verfassung für die Europäische Union. Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion, Verlag Leske + Budrich, Opladen 2001.

Van de Voorde Willem: Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union; *Integration* 25.Jg., 4/2002, S. 318-324.

Verhofstadt Guy: Welche Zukunft für welches Europa?; Rede auf dem Europäischen Forum Wachau in Göttweig, 24. Juni 2001, nachzulesen im Internet:

http://www.eu2001.be/VE_ADV_PRESS/detail.asp?cat_code=BA&item_id=136&sess=86383001&lang=de&reference=12-01.02-01&

Weinwurm Stefan: Identifiziertes Objekt: Europa 2000 – Reformbedürftigkeit der Europäischen Union in Blickrichtung Demokratie, Föderalismus und EU-Osterweiterung, EURAS-Forschungsarbeit, Krems 1997.

Wiener Zeitung, Archiv, abrufbar im Internet:

<http://www.wienerzeitung.at/frameless/wahlen.htm?ID=M25>

Wuermeling Joachim: Vorschläge für die institutionelle Architektur, Beitrag zum Europäischen Konvent (CONV 549/03), Brüssel 2003.