

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Institut für Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für öffentliches Recht einschließlich Völker- und Europarecht

Seminarthema: An der Spitze ... - Staatsoberhäupter, Präsidenten, Regierungschefs, Generalsekretäre -

Dozent: Priv.-Doz. Dr. Stefan Ulrich Pieper

Seminararbeit:

Der Ratspräsident – das künftige (Staats-)Oberhaupt der Europäischen Union?

Tim Mäkelburg

Dahlweg 14

48153 Münster

E-Mail: tmaekelburg@uni-muenster.de

Matrikelnummer: 293243

Fachsemesteranzahl: 7

A. Inhaltsverzeichnis

A. Inhaltsverzeichnis	I
B. Abkürzungsverzeichnis	II
C. Literaturverzeichnis	III
D. Hauptteil	V
1. Einleitung	1
2. Aktuelle Stellung des Europäischen Rates	2
2.1 Entstehungsgeschichte des ER	2
2.1.1 Die Phase der Gipfelkonferenzen	2
2.1.2 Regelmäßige Treffen des Europäischen Rates	5
2.1.3 Rechtliche Verankerung des ER	7
2.2 Status quo	8
2.2.1 Aktuelle Stellung des Europäischen Rates	8
2.2.2 Aktivitäten des Europäischen Rates	9
2.2.3 Funktionen und Aufgaben der Präsidentschaft	10
3. Konfliktpunkt Europäischer Rat	13
3.1 Aktuelle Problemstellung	13
3.2 Vor- und Nachteile der Rotation	14
3.2.1 Vorteile des Rotationsverfahrens	14
3.2.2 Nachteile des Rotationsverfahrens	16
3.3 Konfliktparteien und Konfliktlinien	17
4. Lösungsvorschläge	18
4.1 Der Europäische Konvent	19
4.2 Vorschläge während des Konvents	19
4.2.1 Vorstoß durch Chirac, Blair und Aznar	20
4.2.2 Deutsch-Französischer Vorschlag	21
4.2.3 Vorschläge aus dem Präsidium	23
4.3 Bewertung der Vorschläge	24
5. Inhalt des Verfassungsvertrages	25
5.1 Vorschriften über den Europäischen Rat	25
5.1.1 Organstellung	25
5.1.2 Zusammensetzung und Kompetenzen des ER	26
5.1.3 Der Präsident des Europäischen Rates	27
5.2 Mögliche Konfliktpunkte	28
5.2.1 Autoritätsprobleme des Präsidenten	28
5.2.2 Machtbeziehung zwischen drei Köpfen möglich	29
6. Resümee	30

B. Abkürzungsverzeichnis

BeNeLux	Die Staaten Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift für Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
SZ	Süddeutsche Zeitung
VerfV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZIJ	Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft

C. Literaturverzeichnis

- BOLESCH, CORNELIA: Giscard hält EU-Präsidentschaft für logisch. In: SZ 95/2003 vom 25. April 2003. S. 6.
- CALLIESS, CHRISTIAN und MATTHIAS RUFFERT (Hrsg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. 2. Auflage, Neuwied 2002.
- DARNSTÄDT, THOMAS und DIETMAR HIPP und GUNTHER LATSCH und CAROLINE SCHMIDT und MARKUS VERBEET: Europa im Jahr null. In: Der Spiegel 23/2005. S. 94-119.
- DOHMEN, FRANK und HANS-JÜRGEN SCHLAMP: Historischer Fehlschlag. In: Der Spiegel 25/2005. S. 122-123.
- FISCHER, KLEMENS H.: Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar. Baden-Baden, 2003.
- FRANZEN-DE LA CERDA, BORIS: Institutionelle Aspekte der Weiterentwicklung der Europäischen Union. In: ZPol 2/2000. S. 539-583.
- GLAESNER, HANS-JOACHIM: Der Europäische Rat. In: EuR 1/1994. S. 22-35.
- HAGELÜKEN, ALEXANDER: Doppelspitze soll künftig die EU führen. In: SZ 12/2003 vom 16. Januar 2003. S. 1.
- HIX, JAN-PETER: Das institutionelle System im Konventsentwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa. Der Ministerrat und der Europäische Rat. In: JÜRGEN SCHWARZE (Hrsg.): Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept. Baden-Baden 2004. S. 75-100.
- HUMMER, WALDEMAR und WALTER OBWEXER: Die „EU-Präsidentschaft“. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der „Präsidentschaft“ des Rates der Europäischen Union. In: EuR 4/1999. S. 409-450.
- JOPP, MATHIAS und SASKIA MATL: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union. In: integration 2/2003. S. 99-110.

- KREUTZ, JAN: Der europäische Rat. In: CARSTEN BERG und GEORG CHRISTIAN KAMPFER (Hrsg.): Verfassung für Europa. Zwischen Gipfeltreffen und Europawahl. Taschenkommentar. Berlin 2003. S. 109-117.
- LUDLOW, PETER: Die Führung der EU durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise? In: integration 1/05. S. 3-16.
- MAURER, ANDREAS und SASKIA MATL: Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit: Die Reform des Ratssystems. In: integration 4/2003. S. 483-492.
- MIDDEL, ANDREAS und KATJA RIDDERBUSCH: Who is Who in EU? In: DIE WELT vom 17. Januar 2003.
- SATTAR, MAJID: Kommission kritisiert Schröder-Chirac-Vorstoß. In: FAZ.NET vom 16. Januar 2003: <http://www.faz.net/s/Rub9E7BDE69469E11D4AE7B0008C7F31E1E/Doc-E7FA4ECA7AB324017807AAAE03F40E4CA-ATpl-Ecommon-Scontent.html>.
- SCHOUTHEETE, PHILIPPE DE: Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat. In: integration 4/2003. S. 468-482.
- SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.): EU-Kommentar. Baden-Baden 2000.
- SCHWARZE, JÜRGEN: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa. In: EuR 4/2003. S. 535-573.
- VOORDE, WILLEM VAN DE: Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union. In: integration 4/2002. S. 318-324.
- WERNICKE, CHRISTIAN: Zwei Kaiser für Europa. In: SZ 12/2003 vom 16. Januar 2003. S. 4.
- WESSELS, WOLFGANG: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen. Bonn 1980.
- WESSELS, WOLFGANG: Europäischer Rat. In: WERNER WEIDENFELD und WOLFGANG WESSELS (Hrsg.) Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 8. Auflage, Bonn 2002. S. 184-188.
- WIEGEL, MICHAELA und MICHAEL STABENOW: Paris und Berlin für eine europäische „Doppelspitze“. In: FAZ 13/2003 vom 16. Januar 2003. S. 1.

D. Hauptteil

1. Einleitung

Seit knapp vier Wochen befindet sich die Europäische Union (EU) offenbar in einer tiefen Krise. Nach dem „*Aufstand gegen Europa*“¹, wie der SPIEGEL in einem Titel den Ausgang der negativen Referenden für die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden beschrieb², scheint der Verfassungsvertrag zunächst einmal „*klinisch tot*“³ zu sein.

Nur knapp zwei Wochen nach dem für die EU ernüchternden Ergebnis aus Paris und Den Haag sollte in Brüssel eine weitere wichtige Entscheidung für die Zukunft der EU fallen: Dort trafen die Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedsstaaten mit Vertretern der Europäischen Kommission zusammen, um über den EU-Haushalt der kommenden Jahre zu verhandeln. Nach einem fünfzehnstündigen Verhandlungsmarathon war aber auch diese, für die Zukunft der Gemeinschaft so wichtige Konferenz, gescheitert: „*Wir haben uns nicht über einen Finanzrahmen in der EU einigen können*“⁴ fasste Luxemburgs Ministerpräsident JEAN-CLAUDE JUNCKER das Ergebnis der Unterredungen enttäuscht zusammen. JUNCKER hat momentan das Amt des Ratspräsidenten der EU inne. Was mit dieser Aufgabe des Ratspräsidenten verbunden ist, wem das Amt vorsteht, wie es sich über die vergangenen gut dreißig Jahre entwickelt hat, und wie es möglicherweise in Zukunft aussehen wird, darum soll es in dieser Seminararbeit gehen.

Im Mittelpunkt soll dabei die Frage stehen, ob der Ratspräsident das künftige (Staats-)Oberhaupt der EU ist. Dabei werde ich zu klären versuchen, ob die Behauptung, die ÉMILE NOEL und HENRI ÉTIENNE bereits im Herbst 1971 aufstellten, dass nämlich „*die Gemeinschaft [...] keinen einzigen Kopf oder führende Persönlichkeit*“⁵ hat, heute noch immer Bestand hat beziehungsweise in Zukunft immer noch Bestand haben wird.

Den Fokus meiner Arbeit möchte ich dabei auf das Amt des Ratspräsidenten und die Institution des Europäischen Rates (ER) legen. Zwar steht die Ratsprä-

¹ Der Spiegel 23/2005, Titelseite.

² In Frankreich stimmten am 29. Mai rund 55 Prozent, in den Niederlanden am 1. Juni sogar knapp 62 Prozent gegen den Europäischen Verfassungsvertrag.

³ Darnstädt, Thomas: Europa im Jahr null. S. 95.

⁴ Dohmen, Frank: Historischer Fehlschlag. S. 122.

⁵ Zitiert in: Ludlow, Peter: Die Führung der EU durch den Europäischen Rat. S. 4.

sidentschaft auch dem Rat der Europäischen Union (Ministerrat) vor, die Fragestellung dieser Seminararbeit zielt – vor allem durch die weitgreifenden Veränderungen, die der ER und damit auch das Amt des Ratspräsidenten in Zukunft erfahren wird – aber konkret auf die Institution des Europäischen Rates ab.

Um die Ausgangsfrage bestmöglich beantworten zu können, ist es sinnvoll, zu allererst die Grundlagen der Institution Europäischer Rat zu erläutern. Auf den Begriff, die Stellung und die Geschichte des ER werde ich sodann in Abschnitt (2) eingehen. Anschließend soll in Abschnitt (3) die aktuelle Problemstellung erläutert und die Kritikpunkte dargelegt werden, die in den aktuellen Diskussionen um den Europäischen Rat im Allgemeinen und die Ratspräsidentschaft im Besonderen kursieren. In Abschnitt (4) widme ich mich dann den wichtigsten Lösungsvorschlägen, die in der Zeit vor und während des Europäischen Konvents diskutiert wurden. Mit den Ergebnissen des Konvents, dem letztendlichen Inhalt des Verfassungsvertrages und den daraus entstehenden Problemen befaße ich mich in Abschnitt (5), bevor in Abschnitt (6) ein Fazit gezogen und die Ausgangsfrage beantwortet werden soll.

2. Aktuelle Stellung des Europäischen Rates

Bis der Europäische Rat und die Ratspräsidentschaft sich zu dem entwickeln konnten, was sie heute sind, sind nunmehr mehr als dreißig Jahre vergangen. Ein solches Treffen wie jüngst in Brüssel, bei dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten über einen gemeinsamen Finanzrahmen und somit über gemeinschaftliche Ein- und Ausgaben in verschiedenen Politikfeldern verhandelten, war in der Gründungsphase schlicht undenkbar. In diesem Abschnitt sollen deshalb zunächst die Gründe für das Entstehen des Europäischen Rates und dessen Entwicklung aufgezeigt werden. Anschließend soll dann auf die aktuelle Stellung des ER, seine Aufgaben und Funktionen eingegangen werden.

2.1 Entstehungsgeschichte des ER

2.1.1 Die Phase der Gipfelkonferenzen

Da der europäische Integrationsprozess seit seinen Anfängen in der 1952 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der 1957 mit den Römischen Verträgen gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) lange Zeit allein ökonomischer Natur war, bestand nach

einer derart politischen Institution wie dem ER zunächst gar kein verlangen. Nachdem die Gemeinschaftsorgane bis zum Ende der 1960er Jahre aber die wesentlichen Inhalte des EWG-Vertrages in konkrete Maßnahmen und Pläne umgesetzt hatten, kamen in den 1970er Jahren weitere Anforderungen hinzu, die an die Gemeinschaft gestellt wurden⁶.

Schon sehr bald nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages gab es innerhalb der Gemeinschaft Diskussionen darüber, inwieweit sich die Mitgliedsstaaten auch eine Zusammenarbeit auf politischem Gebiet vorstellen konnten. Dabei wurden auch solche Politikbereiche angesprochen, die durch die bisherigen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften nicht abgedeckt waren. Unter der Initiative Frankreichs fand im Jahr 1961 sodann je eine Gipfelkonferenz in Paris und Bonn statt, auf der über die Frage des weiteren Integrationsprozesses verhandelt wurde.⁷

Dadurch, dass die anfangs rein ökonomischen Wirkungsfelder auf einmal immer mehr einen politischen Charakter bekamen, wurden Themen wie beispielsweise der Ausbau der Gemeinschaft über eine Wirtschafts- und Währungsunion zu einer politischen Union, Aufgaben wie der regionale und soziale Ausgleich in einer Sozialunion, Maßnahmen wie die Entwicklung einer Forschungs-, Energie-, Umwelt und Industriepolitik oder die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik immer bedeutender. Sie gingen weit über das ursprüngliche Bild einer Wirtschaftsgemeinschaft hinaus und konfrontierten die Gemeinschaft mit einer neuen Wirklichkeit.⁸

Am Ende der zweiten Gipfelkonferenz des Jahres 1961 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs aller sechs teilnehmenden Mitgliedsstaaten die so genannte „Bonner Erklärung“, in der der Wille geäußert wurde, zukünftig in regelmäßigen Zeitabständen wiederum zusammenzutreffen, um eine weitere Zusammenarbeit zu organisieren und die Einbettung der Europäischen Gemeinschaften in ein politischeres System zu gestalten. Durch diese Erklärung kann erstmals von einer gewissen Institutionalisierung zukünftiger Treffen der Staats- und Regierungschefs gesprochen werden.⁹

⁶ vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 25.

⁷ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 23.

⁸ vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 25.

⁹ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 23.

Es folgten in den Jahren 1969 und 1974 zwei weitere Gipfeltreffen, wovon letzteres stark von der seit 1973 anhaltenden Wirtschaftskrise geprägt war und die wirtschaftliche Stabilisierung und Absicherung der gemeinsamen Errungenschaften als neue Aufgabe etablierte.¹⁰ Auf dieser in Paris stattfindenden letzten Gipfelkonferenz kamen die Staats- und Regierungschefs darin überein, dass die Gipfelkonferenzen einerseits aufgrund der steigenden Komplexität der Problemlösung in den Gemeinschaften, und andererseits durch die Notwendigkeit einer politischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, einer gewissen Strukturierung bedürfen.¹¹

WOLFGANG WESSELS hatte zur damaligen Zeit fünf Funktionen festgestellt, die sich aus den damaligen institutionellen Schwächen der Gemeinschaft ergaben:¹² So fehlte es der Gemeinschaft in der ersten Hälfte der 1970er Jahre laut WESSELS an „*eindeutigen, verbindlich festgelegten Zielvorgaben und Leitbildern*“¹³. Des Weiteren hatte das Gemeinschaftssystem mit einer mangelnden Entscheidungsfähigkeit zu kämpfen. Auch war zu dieser Zeit keine oder eine nur unzureichende Gesamtschau und Koordination der verschiedenen Aktionsfelder vorhanden. Ferner waren die Verfahren zur Überprüfung und Kontrolle der Vorhaben und Entscheidungen der Gemeinschaft nur unzureichend ausgebildet. Abschließend wurde auch immer wieder die demokratische Legitimation der Gemeinschaft beanstandet.¹⁴

Aus diesen Schwachstellen entstand zu Beginn der 1970er Jahre eine „*politische Leere*“¹⁵, die später als zentrale Ursache für die Gründung des ER durch das Schlusskommuniqué der Pariser Gipfelkonferenz am 10. Dezember 1974 angesehen wurde.¹⁶ Das Kommuniqué sah vor, dass sich die Staats- und Regierungschefs in Zukunft dreimal pro Jahr treffen sollten.

Als Aufgabe der zukünftigen institutionalisierten Gipfelkonferenzen sah das Schlussdokument vor: „*die Entwicklung, den Gesamtzusammenhang der Tätigkeiten der Gemeinschaften und der Arbeiten der politischen Zusammenarbeit zu ge-*

¹⁰ vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 25.

¹¹ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 24.

¹² vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 26/27.

¹³ ebd.

¹⁴ vgl. ebd.

¹⁵ ebd.: S. 28.

¹⁶ vgl. Bulletin der EG Nr. 12/1974

*währleisten*¹⁷. Obwohl dort nichts von einer neuen Bezeichnung der Zusammenkunft zu lesen war, hat sich der Name „Europäischer Rat“ für jene regelmäßigen Beratungen eingebürgert.¹⁸

2.1.2 Regelmäßige Treffen des Europäischen Rates

Ab dem Jahr 1975 fanden sodann erstmals regelmäßige Treffen der neun Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften¹⁹ unter der Bezeichnung „Europäischer Rat“ statt. Seit dieser Zeit wurde am Verhandlungstisch über zentrale Fragen europäischer, gemeinschaftlicher und internationaler Politik beraten. Es wurden Entscheidungen getroffen und öffentlich Stellung bezogen.²⁰

Der jeweilige Ablauf der Regierungskonferenzen spielte sich mit den ersten Europäischen Räten nach 1975 nach und nach ein, woraufhin auf der Konferenz in London 1977 dann auch offiziell ein Rahmen für die Gestaltung der zukünftigen Tagungen verabschiedet wurde.²¹

Geladen waren zum ER laut diesem „Rahmen“ neben den neun Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten auch deren Außenminister sowie der Präsident und Vizepräsident der Europäischen Kommission. Die dreimal jährlich abzuhaltenden Treffen sollten jeweils im Frühjahr (März/April), in der Sommerpause (Juni/Juli) und Anfang Dezember stattfinden. Der Vorsitz des Europäischen Rates sollte halbjährlich wechseln und von jenem Staats- oder Regierungschef ausgeübt werden, dessen Land auch die Sitzungen des Ministerrates leitet. Aus dem Vorsitz ergaben sich auch die Tagungsorte des ER, welche jeweils abwechselnd einmal in Brüssel und einmal in einer Stadt des vorsitzenden Landes liegen sollten. Die Prozeduren, die vor allem in der Vorbereitung, dem Ablauf, der Protokollierung und Nachbereitung der Konferenzen durch das Vorsitzende Land bestehen sollten, waren in dem offiziellen Rahmen weitgehend festgelegt. Über den Inhalt des informellen Gedankenaustausches sollte es keine Niederschrift geben, wohl sollte der Vorsitz aber ein Protokoll herausgeben, das unter

¹⁷ ebd.: S. 7.

¹⁸ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 24.

¹⁹ Dänemark, Großbritannien und Irland wurden 1973 zu neuen Mitgliedsstaaten der EGen

²⁰ vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 15.

²¹ vgl. Bulletin der EG Nr. 6/1977

dem Titel „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“²² die jeweiligen Ergebnisse der Beratungen des ER in Form von Beschlüssen oder Erklärungen festhalten sollte. Dieser gesamte, neu festgelegte Rahmen machte den noch jungen Europäischen Rat nun auch auf dem Papier zu einer politischen Institution²³.

Nach WESSELS setzt der Europäische Rat als Institution mit seiner Gründung sowohl die Arbeit der Gipfelkonferenzen fort, durch welche die wesentlichen politischen Grundlagen des ER geschaffen wurden. Er kann aber auch auf etliche Erfahrungswerte aus der früheren Zusammenarbeit seiner Vorläufer profitieren. Dennoch wäre es verfehlt, vom ER als einer „regelmäßig tagenden Gipfelkonferenz“²⁴ zu sprechen – vielmehr kann in der Arbeit der ER in den Jahren nach seiner Gründung ein Rollenwandel festgestellt werden:

So hatte sich die Institution des Europäischen Rates bereits in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens zu einer „etablierten Institution“²⁵ oder „übergreifenden politischen Entscheidungsebene“²⁶ entwickelt, welche die Gemeinschaftspolitik sehr wesentlich mitgestaltet und geprägt, sowie der Gemeinschaft eine Orientierung für ihre Weiterentwicklung gegeben hat. Durch den einerseits selbständigen, andererseits aber auch in das Gemeinschaftssystem eingebetteten Entscheidungskreis konnte der ER das institutionelle und politische Gleichgewicht der Gemeinschaft durch seine Arbeit nachhaltig beeinflussen.²⁷ Durch den 1977 verabschiedeten Gestaltungsrahmen war die Möglichkeit gegeben, Anstöße zur Fortentwicklung der Gemeinschaft zu geben. Dies geschah zumeist durch die neu etablierte Methode der Schlussfolgerungen des Vorsitzenden, hin und wieder aber auch durch Erklärungen, die unter der Gesamtverantwortung des ER abgegeben wurden.²⁸

²² Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit dem Jahr 1994 finden sich unter: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

²³ vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 16; vgl. Hummer, Waldemar: Die „EU-Präsidentschaft“. S. 429.

²⁴ ebd.: S. 17.

²⁵ ebd.: S. 16.

²⁶ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 27.

²⁷ vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. S. 16.

²⁸ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 28.

2.1.3 Rechtliche Verankerung des ER

Nach einer mehr als zehnjährigen Phase regelmäßiger Treffen haben die Vorschriften über die Zusammensetzung des Europäischen Rates durch das Communiqué von 1974 erst im Jahr 1986 durch den Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte²⁹ (EEA) eine positiv-rechtliche Verankerung erfahren. Allerdings stand die Institution des Europäischen Rates trotz der Nennung in der EEA weiterhin außerhalb des damaligen EWG-Vertrages.

Durch die Gründung der Europäischen Union mit dem Vertrag von Maastricht³⁰ im Jahr 1992 schließlich bekam der Europäische Rat zwar wiederum keine gemeinschaftliche Stellung – wohl aber einen Platz unter dem Dach der Union – zugeschrieben, indem Art. D Abs. 2 (heute Art. 4 EUV) seine Zusammensetzung in derselben Weise wie vormals die EEA bestimmte.³¹ War der ER also zuerst als informelles Gremium gegründet worden, hat er sich mit der Aufnahme in die Europäischen Verträge zu einer formellen Institution gewandelt. Den Status eines EU-Organs besaß der Europäische Rat mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993 allerdings nicht. Er tauchte lediglich unter dem Titel „Gemeinsame Bestimmungen“ des EU-Vertrages auf. Damit war der ER auch außerhalb der demokratischen „checks and balances“ von Europäischem Parlament (EP) und Europäischem Gerichtshof (EuGH)³² angesiedelt und gleichzeitig in seinem Handeln und seinen Entscheidungen keinen anderen Gremien gegenüber verantwortlich.³³

Der bis heute unveränderte Art. 4 EUV definierte die Aufgabe des ER in seinem ersten Absatz entsprechend der bisherigen Praxis folgendermaßen: *„Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“*. Eine Verbindlichkeit der Ergebnisse des Europäischen Rates musste unter rechtlichen Gesichtspunkten sodann ausgeschlossen werden, da die Entscheidungen des ER nicht unter dem Dach und unter den Verfahrensregeln des EWG-Vertrages zu-

²⁹ Amtsblatt 1987 L 169

³⁰ Amtsblatt 1992 C 191

³¹ Art. 2 EEA wurde durch Art. P Abs. 2 (jetzt Art. 50 Abs. 2) EUV aufgehoben.

³² Dessen Zuständigkeiten ergeben sich aus Art. 46 EUV.

³³ vgl. Kreutz: Der europäische Rat. S. 111; vgl. Wessels: Europäischer Rat. S. 188.

stande kamen. Wie aus der Norm deutlich wird, kann der Europäische Rat rechtlich lediglich in der Rolle eines Impulsgebers auf der EU-Ebene auftreten.³⁴

2.2 Status quo

2.2.1 Aktuelle Stellung des Europäischen Rates

Trotz der eingeschränkten rechtlichen Verbindlichkeit seiner Erklärungen, kann dem Europäischen Rat heute eine herausragende Stellung im System der Europäischen Union unterstellt werden: *„Kaum eine andere ‚Institution‘ prägte und prägt den westeuropäischen Integrationsprozess insgesamt so wie das rechtlich und wissenschaftlich schwer fassbare Gremium“*³⁵. Schwer fassbar ist der ER deshalb, weil eine Rechtspersönlichkeit der EU bisher nicht besteht. So hat sich der Europäische Rat – wie die Heraushebung durch einen eigenen Artikel im EUV zeigt – zwar als *„einzig originäres Organ der EU“*³⁶ oder *„Unionsorgan“*³⁷ etabliert, in das System der Gemeinschaftsorgane ist der ER aber noch nicht integriert.

Dessen ungeachtet hat sich die Institution des Europäischen Rates aber fernab einer rechtlichen Stellung zum Inbegriff von politischen Entscheidungen zum Europäischen Einigungsprozess entwickelt – weist Art. 4 EUV dem Europäischen Rat ja auch keine Kompetenzen im eigentlichen Sinn, wohl aber eine Rolle bei der Fortentwicklung der EU zu. So ist der ER als Motor des Integrationsprozesses konzipiert, in dem die höchste politische Autorität der Mitgliedsstaaten gebündelt wird. Heutzutage ist nicht mehr zu übersehen, dass die Fortentwicklung von Gemeinschaft und Union nicht ohne die Impulse des ER vorstellbar wären.³⁸ Dem Europäischen Rat kommt heute mehr denn je eine besondere Innovations- und Steuerungsfunktion zu. So gibt er der Union zum einen die für ihre Fortentwicklung notwendigen Erfolge, zum anderen legt er aber auch die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest.³⁹

³⁴ vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 30/31.

³⁵ Wessels, Wolfgang: Europäischer Rat. S. 184.

³⁶ Schwarze, Jürgen : EU-Kommentar. S. 68.

³⁷ Calliess, Christian: EUV/EGV-Kommentar. S. 47.

³⁸ vgl. Calliess, Christian: EUV/EGV-Kommentar. S. 44; vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Der Europäische Rat. S. 34.

³⁹ vgl. Schwarze, Jürgen : EU-Kommentar. S. 69.

2.2.2 Aktivitäten des Europäischen Rates

Vergleicht man die vertraglich festgelegten Aufgaben des ER mit dessen tatsächlichen Aktivitäten und Funktionen, so lässt sich eine „*extensive Rolleninterpretation*“⁴⁰ feststellen. Zwar gibt es im europäischen Primärrecht neben Art. 4 EUV etliche weitere Spezialzuweisungen, durch die dem ER beispielsweise Koordinierungsmöglichkeiten in der GASP, der Wirtschafts- wie der Beschäftigungspolitik sowie die Rolle eines Schlichters oder Blockadebrechers zugewiesen wird,⁴¹ daneben hat der Europäische Rat mit der Zeit aber auch Funktionen an sich gezogen, die ursprünglich nicht in seinen Machtbereich fielen:⁴²

Zunächst einmal kann dabei die Rolle des ER als konstitutioneller Architekt angeführt werden. Diese Funktion des allgemeinen politischen Impulsgebers wurde in den Anfangsjahren des ER nur sehr zurückhaltend wahrgenommen. Erst mit dem Beginn der 1980er Jahre wurden von den Staats- und Regierungschefs vermehrt weit reichende Initiativen wie beispielsweise die WWU, die Politische Union, die Beschlüsse zur Erweiterung oder die Vertragsrevisionen von Maastricht bis Nizza verabschiedet. Mit diesen richtungweisenden Entscheidungen hat der Europäische Rat die Entwicklung der EU in ihren wesentlichen Grundzügen gestaltet.

Zudem ist der Europäische Rat durch sein Tätigwerden bei besonders strittigen finanziellen und institutionellen Fragen der EG zu einem „*Entscheidungsproduzenten der EG*“⁴³ geworden. Die sehr detaillierten Vorgaben der Staats- und Regierungschefs wurden sehr oft durch den Gesetzgebungsapparat der EU aufgenommen und zu Rechtsakten umgestaltet. So wurde der Europäische Rat seit dem Beginn seiner Aktivitäten auch immer dann tätig, wenn der Ministerrat bei strittigen Fragen zu keinem Ergebnis kam.

Abschließend legt der ER auf seinen Treffen zudem allgemeine Leitlinien zu wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen fest oder gibt außenpolitisch besonders wichtige Erklärungen ab. Insbesondere in internationalen Fragen ist der Europäische Rat – bei besonders hochrangigen Fragen auch dessen Vorsitzender – zum „*Sprachrohr und Repräsentant der EU im internationalen System*“⁴⁴ geworden.

⁴⁰ Wessels, Wolfgang: Europäischer Rat. S. 186.

⁴¹ vgl. dazu die Zusammenstellung bei Calliess, Christian: EUV/EGV-Kommentar. S. 45.

⁴² vgl. Wessels, Wolfgang: Europäischer Rat. S. 186.

⁴³ ebd.

⁴⁴ ebd.

2.2.3 Funktionen und Aufgaben der Präsidentschaft

Da der Präsident des Europäischen Rates durch das Rotationsverfahren jedes halbe Jahr aus den Reihen der Staats- und Regierungschefs ernannt wird, führt er den Ratsvorsitz als „primus inter pares“. Er ist neben dem Funktionieren des Europäischen Rates auch für den Ministerrat und die ihm nachgeordneten Ausschüsse und Arbeitsgruppen verantwortlich.

Aufgrund der etlichen Aufgaben, die ein Ratspräsident während seiner Amtszeit zu bewältigen hat, haben HUMMER und OBWEXER dessen Funktionen in sechs grundsätzliche Kategorien zusammengefasst:⁴⁵

a) Management des Europäischen Rates:

Als wichtigste Aufgabe hat der Ratspräsident die Vorsitzführung im Ministerrat und allen damit verbundenen Institutionen wahrzunehmen. Dazu gehört neben dem Aufstellen von Tagungsplänen und dem Erstellen von Tagungsordnungen auch die konkrete Sitzungsleitung während den Zusammenkünften der Staats- und Regierungschefs. Neben dieser Leitungstätigkeit ist es nach Abschluss der Sitzungen auch Aufgabe des Ratspräsidenten, die Ergebnisse der Beratungen herauszuarbeiten, die Schlussfolgerungen zu formulieren und dem EP gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV im Anschluss an jede Tagung des ER und zusätzlich einmal pro Jahr einen Bericht vorzulegen.

Während seiner sechsmonatigen Präsidentschaft hat der Vorsitzende des ER heutzutage zumindest eine formelle Tagung zu organisieren. Nicht selten kommen aber noch weitere informelle Tagungen hinzu, die ebenso vorbereitet werden müssen. Bei der Bewältigung der sitzungsvorbereitenden und sitzungleitenden Aufgaben steht dem Ratspräsidenten zu großen Teilen das Generalsekretariat des Rates mit seinen mehr als 2.400 Angestellten zur Seite. Dieses hat sich durch ständige Übung seit den 1980er Jahren zu einem primären Sekretariat der Ratspräsidentschaft entwickelt.

b) Lancieren politischer Initiativen:

Auf die konkreten Inhalte der Tagesordnungen hat ein Ratspräsident während seiner Amtszeit nur einen begrenzten Einfluss, da die meisten Themen durch den kontinuierlichen Anschluss an den vorangegangenen Vorsitz bereits vorge-

⁴⁵ vgl. Hummer, Waldemar: Die „EU-Präsidentschaft“. S. 431 ff.

geben sind. Neben diesem „Pflicht“⁴⁶-Teil steht dem Ratsvorsitzenden nach HUMMER und OBWEXER aber in einem begrenzten Rahmen auch noch die Möglichkeit eines „Kür“⁴⁷-Programms offen. Es erlaubt die Behandlung von jenen Themen auf der Agenda des ER, die aus Sicht des Ratsvorsitzes eine besondere Bedeutung haben, oder solchen, die neu aufgegriffen werden, da sie ein konkretes Ergebnis erwarten lassen.

Soweit, dass ein Vorsitz seine konkreten Interessen mit der Amtsübernahme vorrangig durchsetzen könnte, geht es aber nicht. Der Vorsitzende muss sich zunächst vielmehr auf seine Hauptfunktion als Vermittler zwischen den verschiedenen Interessenlagen der Mitgliedsstaaten konzentrieren und Kompromisse aushandeln. Die Möglichkeit des Einbringens von eigenen Interessen liegt oftmals nur darin, unbequeme Entscheidungen zu verzögern oder gar zu blockieren: *„Dennoch ist es einem Vorsitz lediglich innerhalb enger Grenzen möglich, ‚Politik‘ zu machen“*⁴⁸.

c) Aushandeln von „Verhandlungs-Paketen“:

Um als Ratspräsident einen möglichst optimalen Konsens in den Verhandlungen mit den Vertretern der anderen Mitgliedsstaaten zu erzielen, muss sich die Präsidentschaft vor den Zusammenkünften gut vorbereiten und in allen strittigen Punkten die Standpunkte der nationalen Vertreter kennen. Dies kann einerseits mittels „briefing“ durch das Generalsekretariat des Rates oder durch Visiten in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten geschehen. Eine solche „tour des capitales“ gehört in der Zeit während eines Ratsvorsitzes zum Arbeitspensum, das jeder Ratspräsident abzuleisten hat.

Während der Tagung heißt es für die Präsidentschaft dann, trotz der divergierenden nationalen Standpunkte einen tragfähigen Kompromiss zu erzielen. Sollte sich ein Land – wie jüngst auf dem erwähnten letzten Europäischen Rat Großbritannien oder die Niederlande – gegen jedes aufeinander zu kommen wehren, so wird vom Ratspräsidenten nicht selten das so genannte „Beichtstuhlverfahren“ angewendet, bei dem er die kompromissunwilligen Kollegen zu „Vier-Augen-Gesprächen“ in einen kleinen Raum bittet, um sie noch intensiver zu einem Entgegenkommen zu bewegen.

⁴⁶ ebd.: S. 434.

⁴⁷ ebd.

⁴⁸ ebd.: S. 435.

d) Kontaktaufnahme mit anderen Institutionen der Gemeinschaft:

Während der Zeit der Präsidentschaft hat der Ratsvorsitzende Kontakt mit den restlichen Organen und Institutionen der Gemeinschaft zu pflegen. Sowohl in der Funktion als Vorsitzender des Ministerrates als auch des Europäischen Rates gehört die Kontaktpflege zu den wichtigen Aufgaben der Präsidentschaft. Dazu gehört zunächst eine enge Verbindung zwischen Präsidentschaft und Vertretern der Kommission. Weiterhin werden auch enge Kontakte zum EP und seinem Präsidenten gehalten, die oftmals bereits vor der Amtsübernahme beginnen. Neben den bereits unter Punkt a) erwähnten obligatorischen Berichten an das EP nach Art. 4 Abs. 3 EUV ist es auch Aufgabe der Präsidentschaft, zum Abschluss der Amtszeit in einer „Bilanzrede“ einen Tätigkeitsbericht vor dem Plenum des Europäischen Parlaments abzuliefern. Dessen Präsident wird zudem zu sämtlichen formellen und informellen Tagungen des ER eingeladen.

e) Außenvertretungsfunktion:

Die Vertretung der Europäischen Union nach außen teilt sich die Ratspräsidentschaft mit der Europäischen Kommission. Danach vertritt die Präsidentschaft⁴⁹ die Union in Angelegenheiten der GASP. Sie ist zudem für die Außenvertretung der Union bei den Internationalen Organisationen und Konferenzen zuständig und fungiert gleichzeitig als zentraler Ansprechpartner für Drittstaaten.

f) Funktion bei der Novellierung der Gründungsverträge:

Abschließend kommt der Präsidentschaft in unregelmäßigen Abständen noch eine „besondere Funktion“⁵⁰ zu. Gemäß Art. 48 Abs. 2 EUV hat der Ratsvorsitzende bei einer anstehenden Änderung der Gründungsverträge eine Regierungskonferenz einzuberufen. Die Präsidentschaft ist sodann für die Vorbereitung und Durchführung der Versammlung zuständig. Die zahlreichen Beispiele der bislang einberufenen Regierungskonferenzen zur Novellierung des EU-Primärrechts haben die bedeutende Rolle der Präsidentschaft aufgezeigt.

⁴⁹ Hier an erster Stelle die Präsidentschaft des Rates der EU.

⁵⁰ Hummer, Waldemar: Die „EU-Präsidentschaft“. S. 442.

3. Konfliktpunkt Europäischer Rat

Die Entwicklung des Europäischen Rates wurde jahrelang als bemerkenswerte Erfolgsgeschichte angesehen, weshalb er auch nur selten kritisiert wurde. In den späten 1990er Jahren zeichnete sich jedoch ab, dass das institutionelle System der EU oftmals nur unzureichend funktionierte und sich dieser Prozess mit einer möglichen Erweiterung der Union sogar noch verschlechtern würde.⁵¹

3.1 Aktuelle Problemstellung

Galt der Europäische Rat seit seiner Gründung in den späten siebziger Jahren als „höchst erfolgreiches System kollektiver Führung“⁵², so wird die Führungskraft des ER in den vergangenen Jahren mehr und mehr in Frage gestellt. LUDLOW merkt an, dass die Führungsschwächen des Europäischen Rates zweifelsohne ernst seien: „Lässt man diese weiter gären, könnte erheblicher Schaden für die Union entstehen“⁵³.

Von den Fragen zur Zukunft der Union, die in der letzten Zeit immer wieder diskutiert worden sind, war ein Problem besonders präsent: „Worin liegt der Sinn eines regelmäßigen Wechsels des Ratsvorsitzes, dieser sichtbaren Entscheidungsinstanz in der EU?“⁵⁴

Für diese nach und nach aufkeimende Kritik war besonders das Ereignis der EU-Osterweiterung ursächlich, durch welches die neuartige Ablehnung des derzeitigen Vorsitzsystems im Europäischen Rat ausgelöst wurde. Durch die Vergrößerung der Europäischen Union um zehn auf zunächst 25 Mitgliedsstaaten wurden die Handlungsfähigkeit und Effizienz der Präsidentschaft, das zu leistende Arbeitspensum des Vorsitzes und die zu wahrende Kontinuität in Frage gestellt. Gut ein Jahr nach der „größten Herausforderung in ihrer Geschichte“⁵⁵ können in der EU erste Defizite an der Arbeit des ER festgestellt werden. Zwar gab es zuletzt einige formelle Neuerungen bei den Tagungen des Europäischen Rates, wonach die Außenminister der Mitgliedsstaaten an den Verhandlungstischen nun nicht mehr in den ersten Reihen sitzen und damit sogar ein übersichtliche-

⁵¹ vgl. Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents über den ER. S. 470.

⁵² Ludlow, Peter: Die Führung der EU durch den Europäischen Rat: S. 3.

⁵³ ebd.

⁵⁴ Van de Voorde, Willem: Plädoyer für das Rotationsverfahren S. 318.

⁵⁵ Franßen-de la Cerda, Boris: Institutionelle Aspekte. S. 540.

res Bild als in den Tagen der EU mit zwölf Mitgliedsstaaten geschaffen wurde.⁵⁶ „Dennoch“, so LUDLOW, „lieferte die Erfahrung seit dem Beginn der aktiven Teilnahme der zehn neuen Mitgliedsstaaten am Europäischen Rat zumindest denjenigen Munition, die seit langer Zeit die Meinung vertreten, dass eine viel größere Union durch ein Gremium mit 26 Mitgliedern nicht effektiv geführt werden kann“⁵⁷.

3.2 Vor- und Nachteile der Rotation

Wenn man von den Vor- und Nachteilen der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft sprechen will, dann sollte man sich nach VAN DE VOORDE immer auch dessen vergewissern, was ursprünglich mit diesem Mechanismus bezweckt werden sollte. So garantiert das Rotationsverfahren zunächst die „*förmliche und tatsächliche Gleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten*“⁵⁸. Dabei spielen die politischen oder aktuellen Ereignisse zu einem bestimmten Zeitpunkt keine Rolle. Eine solche Rotation sollte deshalb auf eine objektive, im Voraus abgesprochene Weise organisiert werden.⁵⁹

3.2.1 Vorteile des Rotationsverfahrens

Neben diesem grundsätzlichen Nutzen des halbjährlich wechselnden Präsidentschaftssystems, kommen weitere begünstigende Aspekte hinzu. So können nationale politische Eliten durch die Übernahme der Ratspräsidentschaft abwechselnd für ein halbes Jahr in den politischen Prozess der Europäischen Union eingebunden werden. Durch den regelmäßig wechselnden Vorsitz wird es einer immer neuen Generation erlaubt, sich an der täglichen politischen Verwaltung der EU zu beteiligen. Nationale Politiker können den Auftrag der Union somit besser begreifen und diesen auch der nationalen Öffentlichkeit erklären.⁶⁰ Durch das Rotationsverfahren kann sichergestellt werden, dass alle Mitgliedsstaaten der EU in gleichberechtigter Weise in den Prozess europäischer Willensbildung eingebunden sind, und dessen Politik nach außen zu vertreten haben.⁶¹

⁵⁶ vgl. Ludlow, Peter: Die Führung der EU durch den Europäischen Rat. S. 11/12.

⁵⁷ ebd.: S. 11.

⁵⁸ Voorde, Willem Van de: Plädoyer für das Rotationsverfahren. S. 319.

⁵⁹ vgl. ebd.

⁶⁰ vgl. ebd.

⁶¹ vgl. Franßen-de la Cerda, Boris: Institutionelle Aspekte. S. 567.

Neben der Ebene der Politik betrifft der Vorsitz im Europäischen Rat auch die Beamten und Diplomaten des vorsitzenden Landes. In der oftmals mehr als sechsmonatigen Phase erstreckt sich die Arbeit nicht nur auf die Verwaltungsapparate auf höchster Ebene, sondern auch auf eine viel größere Gruppe von Beamten in den nationalen Verwaltungen. VAN DE VOORDE spricht bei diesem Prozess von einer „*Auffrischung für die Bürokratien*“⁶² in Sachen Europapolitik.⁶³ Wie bereits weiter oben erläutert, bedeutet das Amt der Ratspräsidentschaft auch, dass die Länder zu einem begrenzten Teil eigene Akzente durch ihre Programme setzen können. Der Gemeinschaft kommt somit ein regelmäßiger Zufluss origineller, neuer Perspektiven oder Sichtweisen zu, der für die gesamte Gemeinschaft einen „*außerordentlichen politischen Reichtum*“⁶⁴ bedeutet. Belgien hat es so beispielsweise im Jahr 2001 geschafft, ein politisches Interesse der EU für Zentralafrika zu erzeugen.⁶⁵

Auch der nationalen Öffentlichkeit wird die Europäische Union durch eine halbjährliche Präsidentschaft ihres Landes näher gebracht. FRANßEN-DE LA CERDA weist dabei auf den höheren öffentlichen Stellenwert europäischer Politik in den betreffenden Mitgliedsstaaten hin: „*Für die Dauer der Präsidentschaft ist ein relativ starkes Interesse der Öffentlichkeit an europäischen Themen zu verzeichnen, das nach ihrem Ende zusehends geringer wird.*“⁶⁶ Durch die Ausübung der Präsidentschaft lässt sich also ein erhöhter Grad an öffentlicher Aufmerksamkeit gegenüber europäischen Themen erzielen.⁶⁷

Ohne die Schwierigkeiten der jüngst vollzogenen Osterweiterung der EU klein reden zu wollen, gelten die soeben aufgezählten Vorteile erst Recht für die neuen Mitgliedsstaaten. Durch ihre erstmalige Übernahme des Ratsvorsitzes werden Verwaltung, Öffentlichkeit und Politik erstmals richtig mit dem Gemeinschaftssystem vertraut und es können sogar ganz neue Akzente in der europäischen Politik gesetzt werden.⁶⁸

⁶² Van de Voorde, Willem: Plädoyer für das Rotationsverfahren. S. 319.

⁶³ vgl. ebd.

⁶⁴ ebd.

⁶⁵ vgl. ebd.

⁶⁶ Franßen-de la Cerda, Boris: Institutionelle Aspekte. S. 567.

⁶⁷ vgl. ebd.; vgl. Van de Voorde, Willem: Plädoyer für das Rotationsverfahren. S. 319.

⁶⁸ vgl. ebd.

3.2.2 Nachteile des Rotationsverfahrens

Neben diesen Vorteilen werden auch etliche Nachteile des halbjährlich rotierenden Vorsitzes eingebracht. VAN DE VOORDE nennt die Probleme der Sichtbarkeit, der Kontinuität, der Glaubwürdigkeit, der technischen Organisation und der Neutralität.⁶⁹ Sie werden durch eine Vielzahl von anderen Autoren konkretisiert:

Zum Punkt der mangelnden Kontinuität merken MAURER und MATL beispielsweise an, dass in der heutigen EU mit 25 Mitgliedsstaaten jeder Staat nur noch alle zwölfteinhalb Jahre den Vorsitz des Europäischen Rates führen könnte. Aus diesem Grund gilt das gegenwärtige Verfahren der halbjährlichen Rotation auch weithin als unbefriedigend: *„Damit verliert aber die Präsidentschaft als Identifikations- und Motivationsangebot deutlich an Attraktivität für die nationalen Regierungen.“*⁷⁰

HIX gibt zu bedenken, dass in der Vergangenheit immer wieder versucht wurde, während einer Präsidentschaft geographische und thematische Schwerpunkte zu setzen, welche vom nachfolgenden Vorsitz aber nicht weiter aufgegriffen wurden. Eine solche Praxis gefährde die Kontinuität im Europäischen Rat in besonderer Weise.⁷¹

Neben den oft wechselnden politischen Schwerpunkten sieht FRANßEN-DE LA CERDA die *„personelle Fluktuation“*⁷² durch die ständigen Wechsel des Vorsitzes als Gefahr an. Sie würden den Abstimmungs- und Entscheidungsprozess in der EU zusätzlich erschweren.⁷³

Wie die zahlreichen Funktionen und Aufgaben der Präsidentschaft weiter oben bereits deutlich gemacht haben, ist mit der Ausübung des Vorsitzes im heutigen Stil ein immenser Arbeitsaufwand verbunden. Bereits vor der Osterweiterung der Union stießen besonders die kleineren Mitgliedsstaaten wegen der überaus zahlreichen und vielfältigen Aufgaben an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Da die europäischen Angelegenheiten die Politik des vorsitzenden Landes mitunter

⁶⁹ vgl. ebd.

⁷⁰ Maurer, Andreas: Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit. S. 487.

⁷¹ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 94.

⁷² Franßen-de la Cerda, Boris: Institutionelle Aspekte. S. 567.

⁷³ vgl. ebd.

sehr stark dominieren, kann die eigene nationale Politikgestaltung auf Dauer in den Hintergrund gedrängt werden.⁷⁴

Auch LUDLOW warnt vor diesem Phänomen und weist darauf hin, „*dass die Präsidentschaft in einer Union mit 25 und mehr Mitgliedern so viel mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, dass man sich kaum vorstellen kann, dass ein Vollzeit-Premierminister hier Schritt halten kann*“⁷⁵. So wird auch immer wieder gerne auf die so genannte „Guterres-Geschichte“ hingewiesen. Der ehemalige portugiesische Staatspräsident ANTONIO GUTERRES wurde während seiner Zeit als EU-Ratspräsident im Jahr 2000 als ausgesprochen effektiver Vorsitzender des Europäischen Rates gefeiert. Im eigenen Land hingegen hagelte es für seine Abwesenheit lautstarke Kritik. Guterres erhielt die Kontrolle über seine Regierung nach dem Ablauf seiner Amtszeit nie wieder in dem Maß zurück, wie er sie in der Zeit vor der Präsidentschaft hatte.⁷⁶

Ein letzter Kritikpunkt wurde dem Amt der Ratspräsidentschaft durch den nach dem früheren Generalsekretär des Rates JAVIER SOLANA benannten „Solana-Bericht“ zuteil. So heißt es in diesem Bericht: „*Die Präsidentschaft auszuüben wurde zu einer nationalen Prestigesache.*“⁷⁷ Die Medienpräsenz des Ratsvorsitzenden würde zu einer Überdramatisierung führen und einen Ergebnisdruck schaffen, der sich negativ auf den Vorsitz auswirken würde. So hat sich die „*Präsidentschaft, die als Element von Ausgleich und Kontinuität konzipiert wurde, [...] zu einer Quelle des dauerhaften Ungleichgewichts und der Kämpfe innerhalb der Union entwickelt.*“⁷⁸ LUDLOW bezeichnet die Kritik des Solana-Berichts als „*karikaturhaft überzeichnet*“⁷⁹, sieht an den Vorwürfen eines Ungleichgewichts aber trotzdem einige treffende Punkte.⁸⁰

3.3 Konfliktparteien und Konfliktlinien

Schaut man sich die heutigen Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat an, so lassen sich nach LUDLOW drei aktuelle Konfliktlinien

⁷⁴ vgl. ebd.

⁷⁵ Ludlow, Peter: Die Führung der EU durch den Europäischen Rat. S. 14.

⁷⁶ vgl. ebd.: Fn. 43.

⁷⁷ Schlussfolgerungen des ER von Barcelona im März 2002 – Annex II

⁷⁸ ebd.

⁷⁹ Ludlow, Peter: Die Führung der EU durch den Europäischen Rat: S. 11.

⁸⁰ vgl. ebd.

ausmachen. Die erste liegt in der Spaltung zwischen den großen und den kleinen Mitgliedsstaaten der Union. Sie war in den vergangenen Jahren „*eines der auffälligsten und konfliktrichtigsten Kennzeichen der EU-Politik*“⁸¹. Weiterhin wird ein Bruch zwischen den meisten Nettozahlerländern und denen gesehen, die aus den Töpfen der Union die meiste Förderung genießen. Das Ergebnis dieses Konflikts zeigt sich jüngst in dem erwähnten Scheitern des EU-Finanzrahmens auf dem ER Ende Juni in Brüssel. Eine dritte Trennlinie liegt zwischen den ehemaligen fünf großen Mitgliedsstaaten der EU-15. Allianzen wie die deutsch-französische Achse oder die gemeinsamen Standpunkte von Großbritannien, Spanien und Italien führten in der Vergangenheit immer wieder zu Spannungen im Europäischen Rat.⁸²

Weitaus tiefer sitzt aber der seit den Anfängen des Integrationsprozesses andauernde Gegensatz zwischen den beiden Polen einer mehr supranationalen und einer eher intergouvernemental geprägten Ausrichtung der Union, um die sich auch die Debatte um die Reform der institutionellen Ordnung drehte.⁸³ Wie in allen vergangenen Regierungskonferenzen und integrationspolitischen Auseinandersetzungen seit den 1950er Jahren standen sich sodann auch in dem am 28. Februar 2002 begonnenen Europäischen Konvent gegenüber.⁸⁴ Eine Frage, nämlich die nach der Einsetzung eines Europäischen Präsidenten, hat sich – wie im Folgenden aufzuzeigen sein wird – während der Zeit des Konvents zum „*Kristallisationspunkt*“⁸⁵ dieses Spannungsverhältnisses zwischen einer gemeinschaftlicheren und einer zwischenstaatlicheren Ausgestaltung der zukünftigen Union entwickelt.⁸⁶

4. Lösungsvorschläge

Doch nicht erst seit dem Beginn der Konventsdebatten ist die Diskussion um einen Europäischen Präsidenten entfacht. Bereits vor der Arbeitsaufnahme des Konvents stand die Idee eines permanenten Vorsitzes im Raum.⁸⁷ In der folgen-

⁸¹ ebd.

⁸² vgl. ebd.

⁸³ vgl. Schwarze, Jürgen: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. S. 548.

⁸⁴ vgl. Jopp, Mathias: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge. S. 99.

⁸⁵ Schwarze, Jürgen: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. S. 548.

⁸⁶ vgl. ebd.

⁸⁷ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 94, Fn. 72.

den Darlegung der wichtigsten Entwürfe zur Reform des Vorsitzes im Europäischen Rat werde ich mich aber trotzdem auf jene beschränken, die während der Zeit des Europäischen Konvents veröffentlicht wurden.⁸⁸

4.1 Der Europäische Konvent

Die insgesamt rund anderthalb Jahre andauernde Arbeit des Konvents war in zwei Phasen geteilt. Der erste Abschnitt sollte laut Konventspräsident VALÉRY GISCARD D'ESTAING „eine Phase des aufgeschlossenen und aufmerksamen Zuhörens sein“⁸⁹, die bis zum Mai des Jahres 2002 dauerte. Mitte Mai wurde dem Plenum des Konvents vom Präsidium dann der Vorschlag unterbreitet, Arbeitsgruppen zu verschiedenen Fragestellungen einzuberufen,⁹⁰ was im folgenden Monat dann auch durch das Plenum beschlossen wurde.

Von den elf installierten Arbeitsgruppen beschäftigte sich lediglich eine mit institutionellen Fragen – nämlich der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente. Das Plenum unterstützte die Überzahl von Arbeitsgruppen zu substantiellen Fragen, da diese zuerst beantwortet werden mussten. Institutionelle Fragen sollten anschließend übergreifend im Plenum diskutiert werden.⁹¹ Durch diese Rückstellung institutioneller Fragen kam den nationalen Regierungen automatisch eine besondere Initiativfunktion zu, welche auch ohne Frage ausgenutzt wurde.⁹²

4.2 Vorschläge während des Konvents

Obwohl die institutionelle Debatte offiziell nicht vor Januar 2003 begann, gab es schon vorher eine ganze Reihe von formellen und informellen Vorschlägen zur Zukunft des Rotationsverfahrens im Europäischen Rat. Die Schlussphase des Konvents wurde sodann überwiegend von diesen Diskussionen bestimmt und geprägt.⁹³

Dabei standen sich die bereits weiter oben erwähnten Gruppen der „Integrationsisten“ und „Europaskeptiker“ fortwährend gegenüber. Den ersten Block bilde-

⁸⁸ für weitere Vorschläge vgl. Hummer, Waldemar: Die „EU-Präsidentschaft“. S. 443 ff.

⁸⁹ CONV 4/02 vom 5. März 2002

⁹⁰ vgl. CONV 52/02 vom 17. Mai 2002

⁹¹ vgl. Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 469.

⁹² vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 95.

⁹³ vgl. Schoutheete: Die Debatte des Konvents. S. 472; vgl. Hix: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 75; vgl. Jopp: Perspektiven. S. 99.

ten viele Vertreter kleinerer Mitgliedsstaaten und Deutschlands. Sie forderten eine Stärkung von EP und Kommission, während die Rolle des ER nicht allzu stark sein sollte. Die andere Seite bestand größtenteils aus Regierungsvertretern und Konventsmitgliedern aus eher europaskeptischen Ländern. Ihr Anliegen war eine wesentliche Stärkung des ER und seines Präsidenten.⁹⁴

4.2.1 Vorstoß durch Chirac, Blair und Aznar

Angefacht wurde die Diskussion durch eine Rede des französischen Staatspräsidenten JACQUES CHIRAC⁹⁵, der für einen auf längere Zeit gewählten Präsidenten des Europäischen Rates mit weit reichenden Befugnissen plädierte. Dieser Vorsitzende wäre dann gleichzeitig der eigentliche Präsident der EU und würde die Union in den Augen der Welt personalisieren und den Institutionen gleichzeitig mehr Stabilität verleihen.⁹⁶

Diesem Vorschlag folgen wenig später auch der Premierminister Großbritanniens TONI BLAIR und Spaniens Ministerpräsident JOSE MARIA AZNAR, weshalb dieser Entwurf später auch unter dem Schlagwort „ABC-Vorschlag“⁹⁷ Bekanntheit erlangte. Laut DE SCHOUTHEETE handelte es sich dabei gar nicht um einen offiziellen Vorschlag der drei Regierungen, da er mehr als eine Art „Gedankenaustausch“ geplant war.⁹⁸

Das schmälerte die Bedeutung des CHIRAC-Vorstoßes aber keineswegs, denn auch der Konventspräsident GISCARD D’ESTAING machte kein Geheimnis aus seinem Interesse. Vor allem rief CHIRAC mit seinen Visionen aber Widerstand hervor: So zeigten sich besonders die Vertreter der kleineren Mitgliedsstaaten und Deutschlands zurückhaltend bis ablehnend. Sie sahen eine übermäßige Betonung der intergouvernementalen Strukturen in dem Entwurf der ABC-Gruppe, worauf die BeNeLux-Staaten gemeinsam mit mehreren kleineren Staaten und der Kommission den Vorstoß aus Paris öffentlich ablehnten.⁹⁹

⁹⁴ vgl. Kreutz, Jan: Der europäische Rat. S. 109/110.

⁹⁵ Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 6. März 2002.

⁹⁶ vgl. Voorde: Plädoyer. S. 322; vgl. Hix: Das institutionelle System. S. 95.

⁹⁷ A steht für Aznar, B für Blair und C für Chirac.

⁹⁸ vgl. Schoutheete: Die Debatte des Konvents. S. 472; vgl. Voorde: Plädoyer: S. 322; vgl. Hix: Das institutionelle System. S. 95; vgl. Jopp: Perspektiven. S. 99.

⁹⁹ ebd.

4.2.2 Deutsch-Französischer Vorschlag

Nachdem die Fronten lange Zeit festgefahren zu sein schienen, und sich zum Ende des Jahres 2002 auch noch die endgültige Lösung eines ständigen Ratspräsidenten herauskristallisiert, brachte eine gemeinsame deutsch-französische Initiative einen neuen Impuls in die stagnierende Debatte.¹⁰⁰

Da Deutschland traditionell eher den gemeinschaftsorientierten Mitgliedsstaaten zuzurechnen ist und nicht selten als Anwalt der kleinen EU-Staaten aufgetreten ist, sollte „eine Brücke zwischen der integrationistischen und der intergouvernementalistischen Sichtweise geschlagen“¹⁰¹, und zusätzlich noch spezifisch deutsche Interessen vertreten werden.

In ihrem gemeinsamen Beitrag plädieren der deutsche Bundeskanzler GERHARD SCHRÖDER und der französische Staatspräsident JACQUES CHIRAC für einen hauptamtlichen Vorsitzenden des ER, der für einen Zeitraum von zweieinhalb oder fünf Jahren mit einer qualifizierten Mehrheit von den Staats- und Regierungschefs gewählt werden soll.¹⁰² Damit hat SCHRÖDER der französischen Seite enorme Zugeständnisse gemacht, die durch die Akzeptanz eines durch das EP gewählten Kommissionspräsidenten mit Bestätigung durch den ER zuletzt zu einem gegenseitigen Kompromiss führten.¹⁰³

Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates sollte nach den Vorstellungen des deutsch-französischen Diskussionspapiers zwei Aufgabenbereiche abdecken: Zum einen sollte der Vorsitzende für das interne Management der Abläufe im ER – also Vorbereitung und Leitung der Sitzungen, sowie Überwachung der Beschlüsse – verantwortlich sein. Zum anderen sollte der Präsident die Aufgabe der Außenvertretung der EU auf höchster Ebene übernehmen.¹⁰⁴

Insgesamt müssen die Verhandlungen zwischen Schröder und Chirac recht hitzig gewesen sein: „Die Einigung wurde nach stundenlangem Gespräch in Paris erreicht, nachdem beide Seiten sich von ihren ursprünglichen Verhandlungspositionen entfernt hatten.“¹⁰⁵ Die Zugeständnisse CHIRACS zur Stärkung des EP und die Zustimmung SCHRÖDERS zum gewählten Ratspräsidenten, durch den die halb-

¹⁰⁰ vgl. CONV 489/03 vom 16. Januar 2003

¹⁰¹ Jopp, Mathias: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge. S. 100.

¹⁰² vgl. CONV 489/03: S. 3.

¹⁰³ vgl. Jopp, Mathias: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge. S. 100.

¹⁰⁴ vgl. ebd.

¹⁰⁵ Wiegand, Michaela: Paris und Berlin für eine europäische „Doppelspitze“.

jährliche Rotation abgeschafft würde und mehr Kontinuität im Entscheidungsprozess gewährleistet würde, machten einen Kompromiss aber dennoch möglich.¹⁰⁶

HIX bewertete die deutsch-französische Offensive als „*pragmatischen Kompromiss*“¹⁰⁷, wohingegen die Gegner dieser Übereinkunft ihre Positionen erneut betonten. Unter ihnen zeigten Vertreter der Kommission ihren Protest, indem sie sich bezogen auf den Ministerrat wie bereits ihre Abgesandten im Konvent einen Monat zuvor¹⁰⁸ strikt für die Beibehaltung des Rotationsprinzips aussprachen. Doch dadurch, dass mit Deutschland nun auch das letzte der großen Mitgliedsstaaten für einen hauptamtlichen Präsidenten stimmte, war die Möglichkeit eines rotierenden Vorsitzes eigentlich schon lange vom Tisch.

Trotzdem wurden die Vertreter der Kommission nicht müde, ihren Unmut zu äußern: „*Ein Präsident des Rates ist nicht unsere Vorstellung, das ist klar*“¹⁰⁹, sagte ein Kommissionssprecher am Tag der Veröffentlichung des deutsch-französischen Kompromisses. Zum einen sah die Kommission bei einem solchen Posten die Gefahr einer Unterbeschäftigung in der Zeit zwischen den Gipfeltreffen, die Kommissionssprecher JONATHAN FAULL im einem Zitat des belgischen Premierministers GUY VERHOFSTADT verdeutlichte: „*Was macht der Präsident des Rates an den anderen 360 Tagen im Jahr?*“¹¹⁰. Zudem wurde befürchtet, dass die Macht der Kommission zu Gunsten eines erstarkenden Ratspräsidenten beschnitten werden sollte.

Diese Sorge wurde auch von den BeNeLux-Staaten geteilt, die in einem Memorandum¹¹¹ eine ähnliche Haltung einnahmen und von mehreren anderen kleinen Staaten unterstützt wurden.¹¹² So beharrte beispielsweise die niederländisch Regierung nach der Vorlage des Schröder-Chirac-Papiers noch immer auf ihrem nein. Sie erklärte, dass der Vorschlag „*kein Schritt in die richtige Richtung*“¹¹³ wäre, und beharrte auf dem Rotationsprinzip. Auch Luxemburgs Premier JEAN-CLAUDE JUNCKER mokierte sich über den Vorschlag aus Berlin und Paris: „*Wir*

¹⁰⁶ vgl. ebd.

¹⁰⁷ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 75.

¹⁰⁸ vgl. CONV 448/02 vom 5. Dezember 2002

¹⁰⁹ Sattar, Majid: Kommission kritisiert Schröder-Chirac-Vorstoß.

¹¹⁰ ebd.

¹¹¹ vgl. CONV 457/02 vom 11. Dezember 2002

¹¹² vgl. Schoutete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 472.

¹¹³ Hagelüken: Doppelspitze soll künftig die EU führen; Middel: Who is Who in EU?

*brauchen keinen EU-Präsidenten, der dem amerikanischen Präsidenten zum Geburtstag gratuliert*¹¹⁴.

Auch die deutschen überregionalen Tageszeitungen kommentierten das Kompromisspapier durchaus kritisch. So war in der SZ zu lesen, dass *„der deutsch-französische Kompromiss [...] in Wahrheit kaum mehr als ein Flickenteppich [ist], der notdürftig völlig widersprüchliche Ideen zu verbinden versucht*¹¹⁵. So sei es den beiden Staatschefs misslungen, *„jenen Ur-Konflikt aufzulösen, der gleichsam den Kern dieser weltweit einzigartigen Konstruktion namens Europa ausmacht*¹¹⁶, da der Kompromiss den Gegensatz zwischen den Anhängern einer Föderation und denen des Nationalstaates, zwischen denen einer Integration und jenen einer reinen Zusammenarbeit nur weiter zementieren würde.

Diese Stimmung wirkte sich auch auf die Mehrheit des Konventsplenums aus, wo der Vorschlag ebenfalls ablehnend bis skeptisch beurteilt wurde. Für die meisten war wiederum die Sorge ausschlaggebend, dass ein solcher *„Berufspräsident*¹¹⁷ die Rolle des Präsidenten der Kommission schwächen könnte. Der ehemalige französische Außenminister DE VILLEPIN entgegnete den Kritikern, dass ihre Angst unbegründet sei, da beide Jobs unterschiedliche Funktionen hätten. Sein deutscher Amtskollege FISCHER räumte jedoch ein, man müsse dafür Sorgen, dass sich beide nicht ins Gehege kommen.¹¹⁸

4.2.3 Vorschläge aus dem Präsidium

Das Interesse des Konventspräsidenten für die Vorschläge AZNARS, BLAIRS und CHIRACS schlug sich im Oktober 2002 auch in dem ersten, vom Präsidium des Konvents vorgelegten ersten Verfassungsentwurf nieder. Darin wurde angeregt, die bislang miteinander verbundene rotierende Ratspräsidentschaft im Europäischen Rat und im Ministerrat voneinander zu trennen und für den ER – oder für die gesamte Union – gegebenenfalls das Amt eines Vorsitzenden oder Präsidenten zu schaffen.¹¹⁹

¹¹⁴ Middel, Andreas: Who is Who in EU?

¹¹⁵ Wernicke, Christian: Zwei Kaiser für Europa. S. 4.

¹¹⁶ ebd.

¹¹⁷ ebd.

¹¹⁸ vgl. ebd.

¹¹⁹ vgl. Maurer, Andreas: Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit. S. 487.

Ein gutes halbes Jahr später – kurze Zeit nach der Veröffentlichung des deutsch-französischen Beitrags – griff GISCARD D’ESTAING erneut um die Präsidentenfrage ein. In einem Entwurf vom 22. April 2003 schlug er vor, ein Präsidium des ER einzurichten, durch das dem Präsidenten ein Vizepräsident und zwei durch Rotationsverfahren zu bestimmende Mitglieder des ER zur Seite gestellt würden. Zudem sollten auch die Vorsitzenden der wichtigsten Ratsformationen Mitglied dieses Präsidiums sein, um auch eine Kontinuität des Ministerrates zu garantieren. Dieser Vorschlag stieß beim Konvent allerdings auf ebenso wenig Interesse wie die einen Tag später vom Präsidium unterbreitete abgeschwächte Variante, wonach der ER selbst beschließen kann, ob aus seinen Reihen aus drei Mitgliedern bestimmt werden soll.¹²⁰

In einem Interview mit dreizehn europäischen Tageszeitungen wenige Tage später verteidigte GISCARD D’ESTAING seine Vorstellungen zu einem ständigen Präsidenten des ER: *„Kein System kann funktionieren, wenn sich alle sechs Monate die Prioritäten ändern“*¹²¹. Der Konventspräsident bekräftigte weiter, dass ein Dauerpräsident kein neues Machtzentrum in Europa etablieren oder die Kommission schwächen solle. Seine Vorstellung eines Präsidenten wäre eher die eines schlichten Vorsitzenden – eines „Chairman“ der kein Stimmrecht und keine exekutive Macht hätte.¹²²

4.3 Bewertung der Vorschläge

Die Reform der halbjährlichen Präsidentschaft des Ratssystems stellte eine der zentralen Herausforderungen für den Konvent dar und nahm schließlich auch einen großen Teil der Zeit ein, die den institutionellen Fragen im Konventsplenium zugedacht war. Es galt, eine Kompromisslösung zwischen zwei Gruppen von Mitgliedsstaaten zu finden, mit der sich beide Seiten mehr oder weniger gut abfinden konnten.

Es musste eine Lösung geben, die sich von einem amtierenden Regierungschef als Präsidenten loslöst, um somit zu mehr Kontinuität in der Arbeit des ER zu gelangen und – wie durch die Schlussfolgerungen des ER von Laeken¹²³ postuliert – den Herausforderungen der Globalisierung und der Verantwortlichkeit in

¹²⁰ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 97.

¹²¹ Bolesch, Cornelia: Giscard hält EU-Präsidentschaft für logisch. S. 6.

¹²² vgl. ebd.

¹²³ vgl. SN 300/01 vom 14./15. Dezember 2001

einer multipolaren Welt gerecht zu werden. Gleichzeitig musste aber das institutionell Gleichgewicht der Union aufrechterhalten und eine Dominanz der großen Staaten vermieden werden.¹²⁴

Der deutsch-französische Vorschlag versuchte als einziger, die starken Interessengegensätze in Bezug auf die Führung des Europäischen Rates in einem Kompromisspapier zu lösen. Auch nach der Veröffentlichung dieses Vorschlages im Konvent wurden weiterhin die einzelnen Meinungen vertreten. So ließ sich auch die Gruppe der Intergouvernementalisten nicht vom Kompromisspapier überzeugen und veröffentlichte als Reaktion Ende Februar 2003 noch einen britisch-spanischen Gegenentwurf.¹²⁵

Am letztendlichen Ergebnis der Konventsarbeit konnten diese erneut extremen Positionen allerdings nicht mehr viel ändern. In seinem im Konsens angenommenen Verfassungsentwurf¹²⁶ wird ein Großteil der Vorschläge des deutsch-französischen Kompromisspapiers aufgenommen und umgesetzt.

5. Inhalt des Verfassungsvertrages

Der Verfassungsentwurf des Konvents ist durch die Regierungskonferenz der Mitgliedsstaaten der EU am 29. Oktober 2004 in Rom mit einigen Modifikationen endgültig beschlossen worden. Bezüglich des ER und seines Präsidenten gab es in diesem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“¹²⁷ keine nennenswerten Änderungen zum Konventsentwurf mehr.

5.1 Vorschriften über den Europäischen Rat

Normiert sind diese Vorschriften im ersten Teil des Verfassungsvertrages in den Artikeln I-19, I-21 und I-22 VerfV.

5.1.1 Organstellung

Nach Art. I-19 VerfV findet der Aufstieg des Europäischen Rates mit dem Verfassungsvertrag seinen bisherigen Höhepunkt, da ihm erstmals ausdrücklich die Organstellung eingeräumt wird. Somit hat sich der ER nach KREUTZ „vom in-

¹²⁴ vgl. Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 478/479.

¹²⁵ vgl. CONV 591/03 vom 28. Februar 2003

¹²⁶ vgl. CONV 850/03 vom 18. Juli 2003

¹²⁷ vgl. CIG 87/04 vom 29. Oktober 2004

*formellen Gremium [...] zu einem vollwertigen EU-Organ entwickelt*¹²⁸. Für DE SCHOUTHEETE endet mit dem neuerdings fünf Institutionen umfassenden „institutionellen Aufbau“ ein „*Vierteljahrhundert der Doppeldeutigkeit*“¹²⁹. Die Norm kennt somit die politischen Realitäten an und wird der tatsächlichen Bedeutung des Europäischen Rates im System der Europäischen Union gerecht.¹³⁰

Durch diese Aufwertung zum Organ betreffen die Vorschriften des Verfassungsvertrages, die sich auf die Organe beziehen, grundsätzlich auch den ER. Gemäß Art. III-364 Abs. 1 VerfV ist der Europäische Rat damit in Zukunft auch der Kontrolle durch den EuGH unterworfen, der laut Vertrag die „*Rechtmäßigkeit [...] der Handlungen [...] des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten*“ überwacht.

5.1.2 Zusammensetzung und Kompetenzen des ER

Laut Art. I-21 Abs. 1 Satz 1 VerfV gibt der Europäische Rat „*die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest*“. Damit korrespondiert diese Vorschrift im Wesentlichen mit Art. 4 Satz 1 EUV – allein die Festlegung der Prioritäten ist neu hinzugekommen.¹³¹

Dies bisherige Vorschrift des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV bleibt bestehen, wird durch den neuen Präsidenten des Europäischen Rates ergänzt und findet sich in Art. I-21 Abs. 2 VerfV wieder. Der ebenfalls neu gebildete Posten des Außenministers der Union beteiligt sich an der Arbeit des Kommissionspräsidenten. Seine Außenministerkollegen aus den einzelnen Mitgliedstaaten sollen ihren Sitz im ER verlieren, bei Bedarf können aber nach Art. I-21 Abs. 3 Satz 2 VerfV die zuständigen Fachminister zur Unterstützung geladen werden. Der Kommissionspräsident bekommt sodann noch ein drittes Mitglied der Kommission zur Seite gestellt.

Bei der Beschlussfassung des Europäischen Rates haben die beiden Präsidenten von ER und Kommission keine Stimme. Sie nehmen laut Art. I-24 Abs. 4 VerfV an Abstimmungen im Europäischen Rat nicht teil. Weiterhin wird dem ER mit dem Verfassungsvertrag kein eigener Verwaltungsunterbau zugestanden. Gemäß

¹²⁸ Kreutz, Jan: Der europäische Rat. S. 111.

¹²⁹ vgl. Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 473.

¹³⁰ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 89.

¹³¹ vgl. Fischer, Klemens H.: Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar. S. 145.

Art. III-341 Abs. 4 VerfV wird der ER aber entsprechend der bisherigen ständigen Übung vom Generalsekretariat des Rates unterstützt.¹³²

5.1.3 Der Präsident des Europäischen Rates

Der Präsident des Europäischen Rates hat mit Art. I-22 VerfV einen eigenen Artikel zugewiesen bekommen. Entsprechend Abs. 1 Satz 1 wird es vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt. Seine Amtszeit beträgt zweieinhalb Jahre und kann einmal verlängert werden. Zur Person äußert sich lediglich Abs. 3, der dem Präsidenten des Europäischen Rates die Ausübung eines einzelstaatlichen Amtes verbietet.¹³³

Die Kompetenzen des Präsidenten finden sich in Abs. 2. Sie gehen laut dem Kommentar von FISCHER „*weit über die eines primus inter pares hinaus und erschöpfen sich nicht in einer reinen Koordinationstätigkeit*“¹³⁴.

Im Einzelnen lassen sich unionsinterne Funktionen und Außenfunktionen des Präsidenten unterscheiden. Intern hat er den Vorsitz im eigenen Organ inne – er führt den Vorsitz und leitet die Beratungen im Europäischen Rat. Zusammen mit dem Kommissionspräsidenten bereitet er die Tagungen des ER vor und wirkt darauf hin, dass innerhalb des Organs Zusammenhalt und Konsens herrscht. Ferner berichtet der Präsident dem EP von den Tagungen des ER. Er kann vom Parlament auch angehört werden. Nach Art. I-39 Abs. 2 VerfV hat der Präsident des ER zusätzlich die Beschlüsse des ER zu unterzeichnen.¹³⁵

Durch seine Außenfunktion wird der Präsident laut FISCHER zum „*höchsten politischen Vertreter der Union nach Außen*“¹³⁶. Gemäß Art. I-21 Abs. 2 UAbs. 2 VerfV soll er die Außenvertretung der gesamten EU wahrnehmen, was jedoch in mehrfacher Weise eingeschränkt wird. So ist die Außenvertretung zum einen auf den Bereich der GASP beschränkt und darf die Zuständigkeiten des EU-Außenministers nicht beschädigen. Diese Funktionen gehen nach HIX über eine reine Vorsitzfunktion hinaus.¹³⁷

¹³² vgl. Hix: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 90; vgl. Schoutete: Die Debatte des Konvents. S. 473/474; vgl. Fischer: Konvent zur Zukunft Europas. S. 145/146.

¹³³ vgl. Hix: Das institutionelle System. S. 94; vgl. Fischer: Konvent. S. 145.

¹³⁴ Fischer, Klemens H.: Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar. S. 147.

¹³⁵ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 94.

¹³⁶ Fischer, Klemens H.: Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar. S. 147.

¹³⁷ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 94.

5.2 Mögliche Konfliktpunkte

In der Gesamtbetrachtung lässt der Verfassungsvertrag viel Platz für Spekulationen offen. Erst wenn er wirklich in Kraft getreten ist und konkrete Personen die neu geschaffenen Posten ausfüllen, wird eine abschließende Bewertung der Konventsergebnisse möglich sein. Nach DE SCHOUTHEETE wäre *„der Versuch einer klaren Beurteilung dieser institutionellen Neuerungen [...] momentan wenig gewinnbringend“*¹³⁸. Da der Text einen enorm großen Spielraum für Interpretationen lässt, wird vor allem die Persönlichkeit des ersten Präsidenten des Europäischen Rates von zentraler Bedeutung sein. Nach SCHWARZE ist nur fraglich, wer für diese Leitungsfunktion zur Verfügung stehen soll, wenn der Präsident gleichzeitig kein einzelstaatliches Amt ausüben darf.¹³⁹ Aus dem Text des Verfassungsvertrages ergeben sich sodann zwei mögliche Konfliktpunkte, die abschließend etwas genauer erläutert werden sollen:

5.2.1 Autoritätsprobleme des Präsidenten

Die Persönlichkeit des Präsidenten wird zum einen darauf Einfluss haben, wie sich die Autoritätsverhältnisse im Europäischen Rat gestalten werden. Nach DE SCHOUTHEETE zielt das neue System darauf ab, die Autorität des ER und seiner Präsidentschaft zu stärken. Die Wirkung sei aber fraglich, denn wenn der Präsident nicht dieselbe Autorität wie ein Staatsoberhaupt über seine Amtskollegen haben wird, könne auch genauso das Gegenteil einer gestärkten Autorität eintreffen.¹⁴⁰ Auch JOPP bezweifelt, *„ob [...] ein hauptamtlicher Vorsitzender [...] ohne Stimmrecht [...] besser als Broker zwischen den unterschiedlichen Auffassungen im Europäischen Rat als ein im Amt befindlicher Regierungschef fungieren kann“*¹⁴¹. So wird sich kaum ein regierender Staats- oder Regierungschef vorschreiben lassen, wie er sich zu verhalten habe. Besonders in Krisenzeiten wird ein solcher Präsident dann wohl eher hinter die Chefs der Mitgliedsstaaten zurücktreten müssen.¹⁴²

¹³⁸ Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 479.

¹³⁹ vgl. Schwarze, Jürgen: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. S. 549.

¹⁴⁰ vgl. Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 480.

¹⁴¹ Jopp, Mathias: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge. S. 100/101.

¹⁴² vgl. ebd.

5.2.2 Machtbeziehung zwischen drei Köpfen möglich

Zweitens scheint die institutionelle Struktur des Verfassungsvertrages ein hohes Maß an immanenten Spannungen zu besitzen, da die Machtbeziehungen innerhalb der Union in Zukunft auf dem Zusammenspiel von drei, mit viel Autorität ausgestatteten Funktionen basieren. So ist nach SCHWARZE außenpolitisch eine „gewisse konstitutionelle Rivalität des Präsidenten des Europäischen Rates allgemein mit dem Präsidenten der Kommission und speziell mit dem vorgesehenen Amt eine europäischen Außenministers auf dem Gebiet der GASP [...] vorprogrammiert“¹⁴³, da der Verfassungsvertrag es versäumt, eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen diesen drei Persönlichkeiten vorzunehmen, und es zudem keine klare Hierarchie gibt.¹⁴⁴

Konflikte an jeder Seite des Dreiecks zwischen Kommissionspräsidenten, Außenminister und dem Präsidenten des ER scheinen auch DE SCHOUTHEETE sehr wahrscheinlich: Zum einen sieht er eine mögliche Überschneidung in den Aufgaben der beiden Präsidenten. So bringt der Präsident des Europäischen Rates die Arbeit seines Organs voran, während der Kommissionspräsident für die sich daraus ableitenden angemessenen Initiativen sorgt. Weiterhin wird die Unterscheidung der Tätigkeitsbereiche von Außenminister und Präsident des Europäischen Rates bemängelt. Während letzterer die Außenvertretung der Europäischen Union im Bereich der GASP sichern soll, hat der Außenminister die Aufgabe, die GASP umzusetzen.¹⁴⁵

Zwei abschließende Beispiele sollen diese system-inhärente Spannungslage noch einmal verdeutlichen: Angenommen, der Außenminister der USA ruft den Präsidenten des Europäischen Rates an, um mit ihm über Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung zu sprechen. Hier dürfte der Präsident nicht in die Zuständigkeiten des EU-Außenministers eingreifen. Weiter angenommen, der Präsident der USA würde wenig später beim Präsidenten des ER anrufen, um mit ihm über die Auslieferung von Terroristen zu diskutieren. Hier handelt es sich so dann nicht um Angelegenheiten der GASP, sondern der ZIJ, für die wiederum der Kommissionspräsident zuständig ist.¹⁴⁶

¹⁴³ Schwarze, Jürgen: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. S. 549.

¹⁴⁴ vgl. Kreutz, Jan: Der europäische Rat. S. 114.

¹⁴⁵ vgl. Schoutheete, Philippe De: Die Debatte des Konvents. S. 480.

¹⁴⁶ vgl. Hix, Jan-Peter: Das institutionelle System im Konventsentwurf. S. 97, Fn. 83.

6. Resümee

Der nun vorliegende Verfassungsvertrag soll für die Entwicklung des Europäischen Rates eine neue Phase einleiten. Er hat die aktuellen Probleme aufgegriffen und eine für alle Staaten annehmbare Lösung im ER geschaffen.

Kommt man zur Ausgangsfrage zurück, ob der Ratspräsident das künftige (Staats-)Oberhaupt der Europäischen Union ist, so muss man diese Frage aufgrund der vorangegangenen Darstellung wohl mit nein beantworten. Ein Artikel aus DIE WELT mit der Überschrift „*Who is Who in EU?*“¹⁴⁷ traf die Situation, wie sie durch den Verfassungsvertrag eines Tages wohl eintreffen wird, auf den Punkt. Die Einleitung jenes Artikels beschrieb die zukünftige Situation sogar noch besser: „*Ach ja, einen EU-Präsidenten soll es geben? Ach nein, gleich zwei? Warum nicht vier, fünf, sechs? Einen für jeden Konflikt, der durch Europa läuft.*“¹⁴⁸

Zwar würde der Europäische Rat durch die erstmalige Einräumung der Organstellung und die Schaffung des permanenten Präsidenten erheblich aufgewertet, gleichzeitig wurde aber auch die Macht der restlichen EU-Organe erhöht und das durch die Erklärung von Laeken geforderte institutionelle Gleichgewicht hergestellt. Damit wird die Union zwar kein einzelnes Oberhaupt bekommen, wohl aber ganze drei.

Damit wird die von mir in der Einleitung zitierte Behauptung, die ÉMILE NOEL und HENRI ÉTIENNE im Herbst 1971 aufstellten, in Zukunft nicht mehr tragbar sein: Mit dem Verfassungsvertrag wird es führende Persönlichkeiten in der EU geben. Und auch die vom ehemaligen US-amerikanischen Außenminister HENRY KISSINGER vor Jahrzehnten geforderte Telefonnummer für Europa gibt es jetzt – je nach Fragestellung ändert sich nur die Durchwahl und man landet beim Außenminister, Rats- oder Kommissionspräsidenten.

Was den Posten des Ratspräsidenten betrifft, so wird wohl viel von seiner Autorität abhängen. Ob er eher ein mächtiger oder ein ohnmächtiger Präsident sein wird, wird sich zeigen – eine faktische Richtlinienkompetenz wird er aber wohl nie ausüben können. Sein Aufgabenbereich könnte sich – je nach seiner Durchsetzungskraft im Konflikt mit Außenminister und Kommissionspräsident – höchstens ein wenig ausdehnen. Trotzdem wird seine Rolle immer mehr die eines Vorsitzender und nicht die eines Präsidenten sein.

¹⁴⁷ Middel, Andreas: Who is Who in EU?

¹⁴⁸ ebd.