

CONV 320/02

NEW VERSION

CONTRIB 108

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Pierre Lequiller
– "Ein Präsident für Europa"

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Pierre Lequiller erhalten.

Paris, 2. Oktober 2002

**BEITRAG VON PIERRE LEQUILLER
ZUM EUROPÄISCHEN KONVENT**

EIN PRÄSIDENT FÜR EUROPA

BEGRÜNDUNG

1. Ein ehrgeiziges Reformprojekt für unsere Institutionen ist dringend erforderlich.

- Der Konvent stellt hierzu die letzte Gelegenheit vor der EU-Erweiterung dar, die den institutionellen Spielraum weiter einschränken wird.

- Die öffentliche Meinung fordert ein „*besseres*“ Europa, das sich auf die Bereiche konzentriert, in denen ein gemeinsames Handeln wirksamer ist als das vereinzelte Vorgehen der Mitgliedsstaaten. *Ziel soll hierbei die Konsolidierung einer „Föderation von Nationalstaaten“ sein.*

- Der Globalisierungskontext verlangt nach einer stärkeren Präsenz der Europäischen Union auf globaler Ebene, um *unsere Interessen und Werte gemeinsam verteidigen* und Verantwortung übernehmen zu können.

- Europa fehlt es zudem an einem für seine Bürger transparenten Projekt sowie an einer gemeinsamen Ambition.

Eine institutionelle Reform ist unerlässlich, um Europa eine neue Legitimität und verbesserte Effizienz zu verleihen. Als Alternative droht das vermehrte Aufkommen ablehnender und populistischer Strömungen aller Art sowie letztlich eine kollektive Schwächung.

2. Innerhalb des Konvents herrscht weitgehend Übereinstimmung, was die Grundziele einer Reform der Institutionen betrifft, wie dies auch über die Präsidentschaftsfrage hinaus bereits in Bezug auf bestimmte Hauptpunkte der Fall ist, die in der aktuellen Debatte berücksichtigt werden müssen.

a) Stärkung der europäischen Demokratie

Folgende Leitlinien zeichnen sich innerhalb des Konvents ab:

- Ausarbeitung eines für den Bürger transparenteren „*konstitutionellen Vertrags*“ und Aufnahme einer „Grundrechtscharta“ in diesen Vertrag

- Klärung der jeweiligen Rolle der einzelnen Institutionen, Stärkung des *Europäischen Parlaments* (Ausweitung der Mitbestimmung, Debatte über mehr Mitspracherecht des Europäischen Parlaments in Haushaltsfragen) und Bestätigung der Rolle der Kommission und insbesondere ihrer Unabhängigkeit

- Einbindung der *einzelstaatlichen Parlamente* in das europäische System (Rolle bezüglich des Subsidiaritätsprinzips, unter Umständen Rolle eines zum Zwecke der Präsidentschaftswahl bzw. einer jährlichen Informationsdebatte einberufenen Kongresses)

- Vereinfachung der Kompetenzzuordnung sowie der gesetzgeberischen Verfahren und Instrumente

b) Konzentration der Union auf Bereiche gemeinschaftlichen Interesses, in denen sie ihre größte Wirksamkeit entfalten kann

Folgende Perspektiven zeichnen sich ab:

- Stärkung der *Ziele* der Union im Rahmen des Vertrags (und Debatte über die Einführung einer gemeinsamen „*diplomatischen Doktrin*“ auf außenpolitischer Ebene)

- Verzicht auf eine Infragestellung der derzeitigen Kompetenzen der Union, verstärkte Anwendung des *Subsidiaritätsprinzips* hinsichtlich der vorhandenen Befugnisse

- Ausbau der *Gemeinschaftsaktion* in den Bereichen Außenpolitik, Verteidigung, innere Sicherheit und Justiz (und für bestimmte Konventsmitglieder auch des ‚ökonomischen Regierens‘)

c) Verbesserte Bedingungen für ein effizienteres Vorgehen

Hier zeichnen sich folgende Leitlinien ab:

- Verbesserung der Bedingungen der *Entscheidungsfindung*: Ausweitung der qualifizierten Mehrheit, progressive Anwendung der Gemeinschaftsmethoden auf alle wesentlichen Bereiche der dritten Säule und stufenweise Einführung gemeinschaftlicher Elemente in die GASP (hinsichtlich des Initiativrechts und der Abstimmungsregeln im Rat)

- Notwendigkeit einer europäischen Exekutive, die kohärenter, sichtbarer, stabiler und besser in der Lage ist, Impulse zu geben, sowohl auf *außenpolitischer* Ebene gegenüber Drittländern und im Rahmen der internationalen Organisationen als auch *innenpolitisch* gegenüber den Bürgern

- Schaffung der institutionellen Bedingungen für eine offene „Pilot-Instanz“, Reflexion über die Weiterentwicklung der *Vertragsänderungsverfahren* zur Vermeidung potentieller Blockierungen, die mit dem Einstimmigkeitsprinzip verknüpft sind

- Diskussion über die Schaffung wirklicher Eigenmittel

Über die Grundziele herrscht bei der Mehrheit der Konventsmitglieder offenbar Einigkeit. Hier sind bereits wesentliche Leitlinien erkennbar, die Konsensfähigkeit versprechen. Die institutionelle Reform muss auf Grundlage dieser Konvergenz und aus diesem Kontext heraus im Dienst der Völker Europas vollzogen werden.

3. Um die gemeinsamen Ziele im Rahmen der sich abzeichnenden institutionellen Grundrichtungen zu erreichen, müssen die Reformvorschläge zur Unionspräsidentschaft eine Reihe methodischer Grundsätze bestätigen, die für die Effizienz der Gemeinschaftsaktion im Dienst des europäischen Gemeinwohls von zentraler Bedeutung sind.

a) Stärkung der Faktoren des institutionellen Gleichgewichts und der Gemeinschaftsmethode

Es soll nicht darum gehen, das Prinzip oder wesentliche Modalitäten des Gleichgewichts zwischen einzelstaatlich oder europäisch legitimer Macht (*Gegensatz von Zwischen- und Überstaatlichkeit*) und den hauptsächlich institutionellen Kompetenzgrundlagen der Elemente des „Dreiecks“ in Frage zu stellen (den Mitentscheidungsrechten des Ministerrats und des Europäischen Parlaments, dem Initiativrecht der Kommission – das auf der Beibehaltung der Bedingungen ihrer Unabhängigkeit beruht – und ihrer Exekutivmacht). Vielmehr sollten die *Gemeinschaftsmethode* gestärkt werden, die sich als effizient bewährt hat.

Die Grundrichtung der institutionellen Reformen sollte mithin die einer *gleichzeitigen Stärkung* der verschiedenen Systembestandteile sein und nicht die einseitige Stärkung von Rat oder Kommission.

Die Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in das System muss im Übrigen Teil der Antwort auf die Notwendigkeit einer *stärkeren Legitimität der Institutionen* sein.

b) Voller Respekt des Prinzips der Gleichheit der Mitgliedsstaaten

Der *grundsätzlich kollegiale Charakter* des europäischen Aufbauprojekts und das notwendige Gleichgewicht zwischen „großen“ und „kleinen“ Staaten sowie das regionale Gleichgewicht auf Grundlage des *Gleichheitsprinzips* sind zu berücksichtigen.

c) Schaffung einer wahren „Exekutive“ der Union

Darüber, dass der europäischen Exekutive – im Interesse der europäischen Völker – mehr Stabilität, Transparenz, Legitimität und verbesserte Möglichkeiten für Impulse zugestanden werden muss, herrscht weitgehend Einigkeit. Mit Begriffen wie „Exekutive“ oder „Regieren“ werden jedoch unterschiedliche Vorstellungen und Deutungen verbunden. Tatsächlich handelt es sich um die Fähigkeit zu regieren, d. h. die notwendigen Anstöße zu geben und in nicht-gesetzgeberischen Belangen Entscheidungen treffen zu können (etwa im Bereich der Diplomatie), sowie um die Verantwortung für die normative und administrative *Umsetzung*. Die Repräsentationsrolle stellt einen weiteren Aspekt der Exekutivfunktionen dar.

Im gegenwärtigen institutionellen System verteilen sich diese Exekutivfunktionen auf den Europäischen Rat, der die Impulse gibt, die Kommission, was das Vorschlagsrecht betrifft, den Ministerrat bezüglich der Entscheidungsgewalt und wiederum die Kommission, die für die Umsetzung zuständig ist (diese erfolgt auch durch die Mitgliedsstaaten, was die nicht-gemeinschaftliche Umsetzung betrifft).

Wenn sich diese aufgrund der verschiedenen Kompetenzebenen und Legitimitätsquellen teilweise notwendige Komplexität auch nicht mit einem Mal aufheben lässt, so ist es doch angebracht, die verschiedenen Bestandteile der Exekutivaufgaben – also koordinierende, ausführende und repräsentative Funktionen – genauer abzugrenzen und zugleich dieser „europäischen Exekutivgewalt“ mehr Legitimität, Transparenz, Kohärenz, Effizienz und schließlich **mehr politisches Gewicht** zu verleihen.

Dies gilt insbesondere für den **außenpolitischen Bereich**. Hier gebietet die derzeitige Zweiteilung in Rat und Kommission, in eine diplomatische Sphäre einerseits und in Handelsbeziehungen und Entwicklungshilfe andererseits eine neue Kohärenz, die „von oben“ gewonnen werden muss.

Dies ist eine der wesentlichen Herausforderungen, die sich dem Konvent stellen.

d) Beteiligung der verschiedenen Institutionen

Der Präsident der Union muss in irgendeiner Weise – und ungeachtet des Ernennungsverfahrens – das *Vertrauen des Europäischen Rats* genießen, aber auch das der anderen Institutionen und insbesondere der *Parlamentsabgeordneten*, wobei die entsprechenden Modalitäten noch festzulegen sind.

e) Bemühung um mehr Einfachheit und Transparenz

Abgesehen von der wesentlichen Herausforderung, eine vermehrte „Sichtbarkeit“ zu erzielen, muss die Lösung relativ einfach und leicht kommunizierbar sein, wenn auch eine gewisse Komplexität als unausweichliche Konsequenz des Zusammenspiels europäischer und einzelstaatlicher Legitimität verbleiben wird.

Was die Methode betrifft, so sollte in gemeinschaftlichem Geist die antagonistische Sichtweise eines entweder zwischenstaatlichen oder supranationalen Ansatzes zugunsten einer konkreten Austarierung dieser beiden Ansätze überwunden werden, die in den Institutionen Ausdruck findet. Nur von einer höheren Warte aus wird es möglich sein, diese potentiell einschränkenden und blockierenden Antagonismen in Einklang zu bringen.

*
* *

DISPOSITIV

Der Europäische Konvent hat einen ehrgeizigen Auftrag: das Entwerfen eines einfacheren, legitimeren und effizienteren Institutionengefüges. Dabei stehen uns zwei klare Alternativen offen:

*- Entweder wir beschränken uns auf marginale „technische“ Reformen und enttäuschen hiermit die Bürger, die viel von unserer Arbeit erwarten,
- oder wir denken gemeinsam über eine institutionelle Architektur nach, welche die üblichen Gegensätze zwischen Befürwortern einer eher „gemeinschaftlichen“ oder einer eher „zwischenstaatlichen“ Orientierung sowie zwischen demografisch größeren und kleineren Ländern überwindet und ein wiedervereintes Europa begreifbar macht und ihm Perspektiven eröffnet.*

Da der Konvent verpflichtet ist, die sich ihm bietende historische Chance zu ergreifen, gründet mein Ansatz eindeutig auf der zweiten Option, bezieht aber auch den nötigen Realismus und Pragmatismus mit ein, an dem sich alle institutionellen Überlegungen orientieren müssen.

Aus einer offenen und kompromissbereiten Position heraus habe ich vor, einen einzigen Präsidenten für die Union zu ernennen, der sowohl die Präsidentschaft des Europäischen Rats als auch der Kommission ausübt. Seit mehreren Wochen habe ich hierzu zahlreiche europäische Partner konsultiert und habe vor, diese Kontakte fortzusetzen und zu intensivieren. Dabei habe ich mir die Argumente, Anliegen und Erwartungen der verschiedenen Seiten aufmerksam angehört. Ich bin davon überzeugt, dass wir heute in der Lage sind, unsere Gegensätze zu überwinden. Schon jetzt zeichnet sich eine Übereinstimmung in grundlegenden Fragen ab:

*- Es muss ein einziger „konstitutioneller Vertrag“ ausgearbeitet werden, der für die Bürger lesbar ist.
- In diesen Vertrag ist die Grundrechtscharta der Europäischen Union zu integrieren.
- Die Europäische Union muss die Rechtspersönlichkeit erhalten.
- Die Säulen der Union müssen zusammengeschlossen werden, wobei entsprechend dem jeweils behandelten Gebiet unterschiedliche Verfahren vorzusehen sind.
- Die Inanspruchnahme einer verstärkten Zusammenarbeit muss gefördert werden, um die europäische Integration voranzubringen.*

Die Bildung einer echten europäischen Exekutive ist eine wesentliche Voraussetzung für die Weiterentwicklung des europäischen Projekts. Mein Vorschlag einer integrierten Präsidentschaft trägt zu einer klaren Zuweisung der Funktionen und Kompetenzen bei. Er ist für Änderungen offen, und es bedarf auch noch einer weiteren Ausgestaltung seiner Modalitäten, um eine breitere Grundlage für einen Konsens zu schaffen, der meiner Meinung nach möglich ist und der in meinen Augen den Vorzug der Klarheit bietet. Vor allem jedoch geht es mir darum, eine neue Perspektive vorzuzeichnen, die es uns zum gegebenen Zeitpunkt erlauben wird, unsere institutionellen Entscheidungen dem Bürger gegenüber zu begründen.

Hypothese 1: Der europäische Präsident übt die Präsidentschaft des Europäischen Rats und der Kommission aus.

1. Ein institutionelles Dreieck mit vermehrter Legitimität und Effizienz:

- **Die Präsidentschaft des Europäischen Rats und der Kommission durch dieselbe Person**
- **Stärkung der Vorrechte der Europäischen Kommission**
- **Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments**

Die Präsidentschaft Europas und die Präsidentschaft der Kommission werden in Personalunion vom Präsidenten Europas ausgeübt. Er verleiht der Union ein „*Gesicht*“, sowohl im außenpolitischen Bereich (er repräsentiert die Union gegenüber Drittländern und im Rahmen der internationalen Beziehungen) als auch nach innen gegenüber den europäischen Bürgern. Das Amt des Präsidenten ist auf Dauerhaftigkeit ausgelegt; er gibt Impulse für Entscheidungen durch die europäischen Institutionen, bringt entsprechende Vorschläge ein und setzt sie um.

Der Präsident wird vom Europäischen Rat mit einer doppelten Mehrheit der Mitgliedsstaaten und der Bevölkerung für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Er kann kein amtierender Staats- oder Regierungschef sein und wird erst nach *Abstimmung durch einen Kongress*, der sich zu einem Drittel aus Vertretern des Europäischen Parlaments und zu zwei Dritteln aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente zusammensetzt, in sein Amt eingesetzt.

Er beruft nach den derzeit geltenden Regeln das *Kollegium der Kommissionsmitglieder* ein. Der kollegiale Charakter der Europäischen Kommission wird bewahrt, das geografische Gleichgewicht respektiert.

Durch den EU-Präsidenten wird die Kommission in ihrer impulsgebenden und exekutiven Rolle gestärkt. Ihr Initiativrecht bleibt ausdrücklich erhalten. Gemäß dieser integrierten Konzeption hebt sich im Amt des EU-Präsidenten der Gegensatz zwischen einzelstaatlich und europäisch begründeter Legitimität auf: Es ist am Präsidenten, diese doppelte Legitimität anzunehmen und zu vereinbaren. In diesem Sinne stützt er sich bei der Ausübung seines Amts je nach betreffendem Kompetenzbereich entweder auf die Dienste der Kommission oder auf die des Ratssekretariats. Um seine Aufgabe in aller Unabhängigkeit wahrnehmen zu können, stimmt der Präsident der Union weder im Europäischen Rat noch in der Kommission ab.

Die Befugnisse und Kompetenzen des Präsidenten ergeben sich aus der Rolle der Institutionen, denen er vorsteht. Unter diesem Aspekt sollte auch die richtungsweisende Funktion des Europäischen Rats bekräftigt werden, um zu verhindern, dass dieser zu einer Berufungsinstanz für Beschlüsse wird, die durch den Ministerrat gefällt wurden – bzw. zu einer Berufungsinstanz, die Beschlüsse letztendlich unmöglich macht.

Der EU-Präsident hat den Vorsitz über den Ständigen Rat der Union (vormals „Rat für Allgemeine Angelegenheiten“), dem er das von der Kommission vorbereitete *Dreijahresprogramm der Union* vorlegt (wodurch die Rolle der Kommission entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Sevilla aufgewertet wird). Dieses Programm ist nach einer vorherigen Informationsdebatte vor dem Europäischen Kongress durch den Europäischen Rat zu verabschieden.

Um die Institutionen stärker zu legitimieren und ihren Formparallelismus zu bewahren, *müssen sich der Präsident der EU und die Kommission vor dem Europäischen Rat und dem Kongress verantworten.* Letzterer bedarf für Entscheidungen der Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder. Der Europäische Rat und das Europaparlament üben konkurrierend das Initiativrecht zur Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen den Präsidenten und die Kommission aus. Das Europaparlament ist somit in der Lage, allein ein Verfahren zur Abberufung des EU-Präsidenten und der Kommission anzustrengen, indem es von sich aus mittels einer Abstimmung mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder verabschiedeten Resolution den Europäischen Kongress anruft.

2. Neustrukturierung des Ministerrats

Die Organisation des Ministerrats wird zum Zweck einer vergrößerten Handlungseffizienz vereinfacht.

Es werden drei Hauptformationen gebildet: eine Gruppe „*Wirtschaft und Währung*“, die sich aus den Wirtschafts- und Finanzministern zusammensetzt, eine Gruppe „*Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*“ mit den Außen- und ggf. auch den Verteidigungsministern sowie eine Gruppe „*Innere Angelegenheiten und Justiz*“, der die Innen- und Justizminister angehören.

Das Generalsekretariat des Rats wird in seiner derzeitigen Funktion beibehalten, insbesondere für die GASP.

Der „*Außenminister der EU*“, dessen Ernennung durch den Europäischen Rat bestätigt werden muss, steht dem EU-Präsidenten zur Seite und hat den Vorsitz der Gruppe „*Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*“. Seine Amtszeit beträgt fünf Jahre. Er bekleidet als Mitglied der Kommission zugleich das Amt eines für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds und das eines Hohen Beauftragten und gewährleistet somit die Kohärenz der Außenpolitik und der Repräsentation der Union innerhalb der internationalen Institutionen.

Die Stabilität und Transparenz der Präsidentschaft des Rates für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die der Außenminister der EU innehat, ermöglicht diesem, im Anschluss an die Ratssitzungen die Punkte klar herauszustellen, in denen man zu einer Übereinstimmung gelangt ist. Dieselbe Situation trifft auf den Europäischen Rat und den EU-Präsidenten zu.

Gemäß der strukturellen und funktionellen Ratsreform, die im Juni 2002 von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat in Sevilla beschlossen wurde, lauten die sechs Fachräte wie folgt: Arbeit, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz; Wettbewerb (Binnenmarkt, Industrie und Forschung); Verkehr, Telekommunikation und Energie; Landwirtschaft und Fischereiwesen; Umwelt; Bildung, Jugend und Kultur.

Der Vorsitz der verschiedenen Ministerratsformationen müsste nach den Regeln der geografischen Rotation nach Ländergruppen für eine Dauer von beispielsweise zweieinhalb Jahren vergeben werden. Dieses System, das bereits von mehreren Mitgliedsstaaten vorgeschlagen wurde, hat den Vorteil des Prinzips der gleichberechtigten Beteiligung aller Länder. Mit Ausnahme der Gruppe „*Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*“ würden die Ratsvorsitze somit weiterhin von amtierenden Ministern ausgeübt und die Kontinuität gewahrt, während zugleich die notwendige Rotation in einer erweiterten Union beibehalten und so das politische und geografische Gleichgewicht berücksichtigt werden könnte.

Anlässlich der zahlreichen Gespräche, die ich zur Vorbereitung dieses Vorschlags geführt

habe, wurden auch andere Optionen für den Vorsitz des Ministerrats ins Auge gefasst, die eine nähere Prüfung verdienen. So wäre es in Fortführung des Integrationsgedankens auf längere Sicht denkbar, den Vorsitz der Ratsformationen direkt von Kommissionsmitgliedern ausüben zu lassen. Eine weitere Lösung wäre, eine Wahl der jeweiligen Präsidenten innerhalb der einzelnen Gremien vorzusehen.

Parallel zu den Fachgremien des Ministerrats wird ein „*Ständiger Rat der Union*“ einberufen, dem der EU-Präsident vorsitzt. Dieser wird aus ständigen Vertretern der Mitgliedsstaaten gebildet – die in ihrer Heimatregierung Ministerrang besitzen – und mit der Koordinierung, Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Europäischen Rats, mit institutionellen und verwaltungstechnischen Fragen sowie mit Querschnittsdossiers betraut, die verschiedene Politikbereiche der EU betreffen. Er müsste mindestens einmal monatlich tagen.

Zum Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments sollte *die Mitbestimmung auf sämtliche der Gemeinschaft unterstellten Bereiche ausgedehnt* werden. Auf diesen Gebieten sollte der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Auf längere Sicht könnte die Mitbestimmung auch auf Haushaltsentscheidungen angewendet werden.

3. Klarer definierte und kontrollierte Kompetenzen

Die Aufteilung der Kompetenzen der EU und der Mitgliedsstaaten sollte nach flexiblen Regeln erfolgen, sich aber auch in einem rechtlich eindeutig definierten Raum bewegen. Ohne einen Kompetenzkatalog aufstellen zu wollen, wird vorgeschlagen, an den vom Europäischen Parlament angenommenen Lamassoure-Bericht anzuknüpfen und *drei Kompetenzkategorien zu unterscheiden, wobei die allgemeinrechtliche Kompetenz den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben muss, ohne dass eine genaue inhaltliche Darlegung nötig wäre.*

Drei Kompetenzkategorien sollten im konstitutionellen Vertragsteil erwähnt werden: eigene Zuständigkeitsbereiche der EU, gemeinsame Zuständigkeitsbereiche der Union und der Mitgliedsstaaten und ergänzende Zuständigkeitsbereiche.

Um die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen, wird *innerhalb des Kongresses eine ständige Kontrolldelegation einberufen*. In die Rolle dieser Delegation muss das „Frühwarnsystem“ eingebunden werden, dass in den Schlussfolgerungen der von Herrn Mendez de Vigo geleiteten Arbeitsgruppe zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips vorgesehen ist.

Somit sollte auch die Konzertierung zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten gefördert werden, wobei zugleich jedem Parlament – genauer gesagt, jeder Parlamentskammer – das Recht zugestanden werden muss, sich mit einem begründeten Gutachten direkt an die Europäische Kommission zu wenden und anschließend ggf. den Gerichtshof in einem Ex-Post-Verfahren anzurufen. Aus diesem Grund sollten an die Europäische Kommission adressierte Beschwerden in der Ex-Ante-Phase zu Informationszwecken auch der ständigen Delegation des Kongresses vorgelegt werden, die ggf. eine Stellungnahme einreichen kann, die den gemeinsamen Standpunkt der Delegation widerspiegelt.

Durch die Förderung der Konzertierung soll zugleich vermieden werden, dass übermäßig viele und zu vereinzelte Aufhebungsverfahren ex post, d. h. in der rechtssprechenden Phase, eingelegt werden. Innerhalb des Gerichtshofs sollte die Aufsicht über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips einer speziellen Kammer übertragen werden, die paritätisch mit Richtern der EU und der Einzelstaaten besetzt werden sollte.

Des Weiteren könnte *dem Kongress die Zuständigkeit für Vertragsänderungen übertragen werden, die den nicht-konstitutionellen Teil betreffen*. Hierdurch würde auch die Arbeitsweise des Konvents Bestätigung finden.

Der Kongress soll in keiner Weise als zweite gesetzgebende Kammer fungieren.

Hypothese 2: Die Präsidentschaft der EU und der Kommission werden von verschiedenen Personen ausgeübt.

Die Hypothese einer Beibehaltung zweier verschiedener Vorsitze für die EU und für die Kommission darf gegenwärtig noch nicht verworfen werden.

In diesem Fall müsste der Präsident der Kommission vom Europäischen Rat gewählt und anschließend vom Europäischen Parlament bestätigt werden, das hierüber mit einer einfachen Mehrheit seiner Mitglieder abstimmen könnte. Die Kommission wäre dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig und könnte von diesem abberufen werden, während das Europäische Parlament seinerseits durch den Europäischen Rat aufgelöst werden könnte.

Auch bei dieser Hypothese wird der EU-Präsident auf fünf Jahre durch den Europäischen Rat gewählt, der hierüber mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Bevölkerung entscheidet. Eine Wiederwahl ist nicht möglich. Der Präsident darf kein amtierender Staats- oder Regierungschef sein und wird erst *nach Abstimmung durch den Kongress*, der sich zu einem Drittel aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments und zu zwei Dritteln aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente zusammensetzt, in sein Amt eingesetzt.

Der EU-Präsident hat den Vorsitz über den Europäischen Rat und stützt sich auf das Generalsekretariat des Rats. Er übt eine impulsgebende Funktion aus, indem er zur Definition der grundlegenden politischen Richtungen der EU beiträgt. Er ist das „Gesicht“ Europas und leitet die Außenpolitik der Union. Ihm wird ein Außenminister zur Seite gestellt, der den Vorsitz der Formation „Außenpolitik“ des Ministerrats ausübt.

*
* *

SCHLUSSFOLGERUNG

Der Vorschlag zur Einrichtung des Amtes eines – vom Europäischen Rat ernannten und durch den Kongress bestätigten – **Europäischen Präsidenten**, der, wie im vorangehenden Teil beschrieben, *zugleich dem Europäischen Rat und der Kommission vorsitzt*, gibt konkret Antwort auf eine **doppelte Herausforderung**, die dem Ziel entspringt, *dem Gemeinwohl der Völker Europas zu dienen*:

- Der **Imperativ der Demokratie**: Durch die Übertragung eines mehrjährigen Vollzeitmandats und der entsprechenden Stabilität und Autorität, die mit einem solchen Amt verknüpft sind, an einen – für die gemeinschaftliche Exekutive zuständigen – EU-Präsidenten und durch die doppelte Bestellung durch den Europäischen Rat und den Kongress wird Europa ein „Gesicht“ und der Exekutive der EU eine neue Legitimität verliehen. *Hierbei handelt es sich um wesentliche Voraussetzungen für die stärkere Verankerung der europäischen Demokratie.*

- Die **Forderung nach einer effizienteren Gemeinschaftsaktion**: Die neue Transparenz und Legitimität, die der europäischen Exekutive übertragen werden und die für ihre Unabhängigkeit und ihr politisches Gewicht unverzichtbar sind, machen sie zu einer Instanz, die *dem europäischen Projekt die neue Dynamik verleihen* kann, die im Interesse der Gemeinschaftsaktion sowohl auf *interner* als auch auf *internationaler* Ebene erforderlich ist. Dies über ihre Verantwortlichkeit innerhalb des Europäischen Rats und der Kommission und in Zusammenarbeit mit den anderen Institutionen, insbesondere dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat.

Dieser Vorschlag soll zur *gemeinsamen Reflexion* im Rahmen des Konvents beitragen. Seine Elemente müssen natürlich vielfach noch besser ausgefeilt oder diskutiert werden. ***Er ist weder vorwiegend einzelstaatlich noch übermäßig gemeinschaftsbetont.*** Es geht darum, in einem *gemeinschaftlichen Geist* den Weg einer institutionellen Weiterentwicklung aufzuzeigen, die dem Interesse der Völker dient und einer bestimmten Auffassung vom Menschen Ausdruck verleiht. **Hierbei handelt es sich um den gemeinschaftlichen Weg.**

Es ist interessant zu beobachten, dass *die ersten Reaktionen, die diese Vorschläge in der derzeitigen Phase hervorrufen*, sowohl die Befürchtung ausdrücken, die einzelstaatlichen Regierungen könnten zu viel politisches Gewicht erhalten, als auch die Sorge, dass einer europäischen Machtbündelung der Weg bereitet würde, die sich der Kontrolle der Mitgliedsstaaten entzieht. ***Die Symmetrie dieser Resonanzen lässt den Schluss zu, dass die eingebrachten Vorschläge den Weg der Ausgewogenheit und des Fortschritts aufzeigen können.***

In diesem Sinn zielt dieser Vorschlag auf die Errichtung demokratischerer und effizienterer europäischer Institutionen ab und setzt somit die Wahrung bestimmter Prinzipien voraus, die schon Logik und Vorsicht gebieten:

- Dieser Vorschlag sieht die Beibehaltung und Stärkung der wesentlichen *Elemente des gegenwärtigen institutionellen Gleichgewichts* – insbesondere der wesentlichen Befugnisse der einzelnen Institutionen, d. h. des Europäischen Rats, des Ministerrats, des Europäischen Parlaments und der Kommission – sowie der Gemeinschaftsmethode vor und verknüpft somit einzelstaatliche und überstaatliche Legitimität.

- Er trägt der *unvermeidlichen Komplexität* Rechnung, die insbesondere mit der Ausübung einer doppelten Legitimität und der Tatsache verbunden ist, dass sich die Gemeinschaftsinstitutionen außerhalb klassischer verfassungsrechtlicher und internationalrechtlicher Rahmen bewegen müssen.

- *Es kann keine adäquate Lösung geben, die perfekt ist.* Vielmehr sollte die Lösung bevorzugt werden, die grundsätzlich am besten geeignet ist, dem Gemeinwohl zu dienen.

- Schließlich ist eine Weiterentwicklung des Institutionengefüges nur dann sinnvoll, wenn in Zukunft der politische Wille ihrer Umsetzung *in einem gemeinschaftlichen Geist* auch langfristig Bestrebungen zur Wahrung von Partikularinteressen überwiegt.

Als Schlussfolgerung ist zu unterstreichen, dass bezüglich der Unionspräsidentschaft innerhalb der letzten Monate im Wesentlichen zwei Vorschläge angetragen und aufgegriffen worden sind (abgesehen von Anregungen zur Reform der halbjährlichen Rotation des Ministerratsvorsitzes, die diese nicht grundsätzlich in Frage stellen): Zum einen der eines „Präsidenten der EU“ und zum anderen der eines Kommissionspräsidenten, der vom Europäischen Parlament gewählt wird.

Sollte keines dieser beiden Grundkonzepte zur Präsidentschaft einen Konsens innerhalb des Konvents finden, so bestünde die reelle Gefahr eines Festhaltens am institutionellen Status quo – möglicherweise mit marginalen Verbesserungen. Leidtragende wären die Europäische Union und die europäische Bevölkerung. Eher sollte nach einem ausgewogenen Kompromiss gesucht werden, der der Demokratie und der Effizienz dienlich ist. Der Vorschlag einer integrierten Präsidentschaft ist diesen Überlegungen entsprungen und hat einen solchen Kompromiss zum Ziel.

*
* *

ANHANG

ANTWORTEN AUF ERSTE REAKTIONEN, DIE BEREITS ZUM VORLIEGENDEN VORSCHLAG EINER INTEGRIERTEN PRÄSIDENTSCHAFT GEÄUSSERT WURDEN

a) Zum Einwand, der Vorschlag könnte dem zwischenstaatlichen Element zu viel Gewicht verleihen und die Unabhängigkeit der Kommission in Frage stellen:

Mehrere Punkte *sprechen gegen* die Gefahr eines Unabhängigkeitsverlustes und einer Schwächung der Rolle der Kommission:

– Die vorgeschlagene *Nominierungsregel* sowie die Modalitäten eines eventuellen Misstrauensverfahrens (Europäischer Rat und Kongress) stärken die Unabhängigkeit des Präsidenten – sie ist in dieser Hinsicht mindestens mit der des Kommissionspräsidenten vergleichbar, dessen Unabhängigkeit gegenwärtig nicht bestritten wird. Die unterstützende Funktion der Dienste der Kommission (die der Präsident im Rahmen seiner exekutiven Befugnisse wie auch in seiner Eigenschaft als Kommissionspräsident in Anspruch nehmen kann) geht ebenfalls in die Richtung einer reellen Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedsstaaten.

– Bezüglich der *Unabhängigkeit*, die zur Ausübung einer „*doppelten Präsidentschaft*“ und zur Vermeidung von *Interessenkonflikten* notwendig ist, sei hervorgehoben, dass der Präsident weder im Europäischen Rat noch in der Kommission abstimmungsberechtigt wäre.

Die Bestätigung der Rolle des *Europäischen Rats* als *impulsgebendes und richtungsweisendes Organ* und nicht als *Berufungsinstanz* des Ministerrats – ein Risiko, vor dem anlässlich der Ratstagung in Sevilla einstimmig gewarnt wurde – soll verhindern, dass der Präsident direkt in den Gesetzgebungsprozess einbezogen wird (im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die vom Ministerrat verabschiedeten Gesetzesentwürfe dem Europäischen Rat vorgelegt werden, während der EU-Präsident als Kommissionspräsident an der Entstehung dieser Entwürfe beteiligt wäre).

– Tatsächlich bestünde eine weitgehende *Kohärenz* zwischen der Funktion des Präsidenten des Europäischen Rats und der des Kommissionspräsidenten:

- *Hinsichtlich der Gesetzgebung* findet sich diese Kohärenz zwischen der politischen Impulsfunktion des Europäischen Rats und dem normativen Moment der Umsetzung durch die Kommission. Der EU-Präsident legt dem Europäischen Rat ein mehrjähriges Strategiepapier vor. In seiner Eigenschaft als Kommissionsvorsitzender bringt er im Rahmen seines Initiativmonopols Gesetzesentwürfe ein, die dem mehrjährig ausgelegten Programm entsprechen (das von den Unterorganen der Kommission vorbereitet und im „Ständigen Rat der EU“ verabschiedet wurde – in diesem Punkt sieht der vorliegende Entwurf einen Ausbau der Kommissionsbefugnisse im Vergleich zur gegenwärtigen Situation vor).
- *Auf exekutiver Ebene, insbesondere bezüglich der GASP*, betrifft diese Kohärenz die Instrumente und den Wirkungsradius der EU: Als Vorsitzender des Europäischen Rats kann der EU-Präsident die Grundsätze und Leitlinien der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorschlagen. Dies gilt auch für Fragen, die in die Verteidigungspolitik hineinragen. Die Entscheidung über diese Vorschläge liegt beim Ministerrat. Als Kommissionspräsident ist der EU-Präsident im weiteren

Verlauf für sie zuständig, indem er alle zu ihrer Umsetzung erforderlichen Initiativen anregt. Gerade in diesem Bereich ist einer weiteren Behinderung durch die fortgesetzte Trennung der Entscheidungsgewalt einerseits und der Umsetzungsbefugnis – namentlich in finanziellen Belangen – sowie der Diplomatie im Bereich der Entwicklungshilfe und in der Handelspolitik entgegenzuwirken.

b) Zum Einwand, es könnte im Gegenteil zu einer „Machtbündelung auf europäischer Ebene“ kommen, die sich der Kontrolle der Mitgliedsstaaten entzieht:

Das Ziel besteht ausdrücklich darin, der europäischen Exekutive im Sinne des Allgemeinwohls mehr *politisches Gewicht* zu verleihen und somit auch eine Grundlage für ihre Unabhängigkeit zu schaffen (siehe vorherigen Abschnitt). Die Kontrolle durch die Mitgliedsstaaten bleibt dabei erhalten:

– Wie zuvor erwähnt, stellt die Befugnis des Europäischen Rats zur Ernennung – und zur Einleitung einer eventuellen Amtsenthebung – des Präsidenten eine greifbare, direkte Kontrolle der Mitgliedsstaaten dar.

– Im Übrigen bleiben die derzeitigen Befugnisse der Mitgliedsstaaten hinsichtlich der EU-Entscheidungen unberührt: Dem Europäischen Rat obliegt die Vorgabe der grundlegenden Richtung, während der Ministerrat an der Gesetzgebung teilhat (und ein Kontrollrecht über die Ausarbeitung der Exekutivnormen ausübt).

Weiterhin sind *zusätzliche Garantien vorgesehen*, welche die kollektive Rolle des Europäischen Rats stärken, u. a.

– die Genehmigung des mehrjährigen EU-Programms durch den Europäischen Rat, selbstverständlich mit der Möglichkeit, Änderungen einzubringen, und

– die Koordinierung der Arbeit im Rat und der Vorbereitung des Europäischen Rats durch einen erneuerten Rat für Allgemeine Angelegenheiten („Ständiger Rat der EU“).

c) Zur Befürchtung, eine übermäßige Machtkonzentrierung im Amt des Präsidenten könnte die kollegiale Dimension der Institutionen beschneiden:

Ausdrückliches Ziel ist es, der europäischen Exekutive tatsächliches politisches Gewicht sowie Klarheit zu verleihen. Eine Exekutivmacht – ob auf lokaler, staatlicher oder internationaler Ebene – ist immer mit einem „Gesicht“ ausgestattet, dessen Befugnisse durch kollegiale Organe beaufsichtigt und ausgeglichen werden. Tatsächlich schränken zahlreiche Elemente die Befugnisse des Präsidenten ein und stellen ein Gegengewicht zu ihnen dar:

– Der Präsident muss sich doppelt, und zwar dem Europäischen Rat wie auch dem Kongress gegenüber verantworten.

– Seine Amtsgewalt als Präsident des Europäischen Rats und der Kommission ist *exekutiver Natur*, insbesondere, was die Leitung der diplomatischen Beziehungen und die Repräsentation der EU betrifft; er hat ferner die Befugnis, als Kommissionspräsident die Verantwortung für Gesetzesinitiativen mitzutragen.

– Durch die Vorrechte des Präsidenten werden weder die *kollegialen* Befugnisse des Europäischen Rats (Impulsgebung, Richtungsvorgabe, mehrjähriges Programm) noch die –

ebenfalls kollegialen – Befugnisse der Kommission (Initiativrecht, Beteiligung an der Umsetzung der Entscheidungen) beschnitten.

d) Zur Befürchtung, das Europäische Parlament würde an Einfluss einbüßen:

Das Europäische Parlament hat derzeit die Ernennung des Kommissionspräsidenten zu bestätigen. Der vorliegende Vorschlag zielt darauf ab, die Legitimitätsgrundlage und somit die Unabhängigkeit des EU-Präsidenten durch die Einrichtung eines aus Europaabgeordneten und Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente gebildeten Kongresses auszubauen. Das Europäische Parlament bleibt für die Ernennung und Abberufung des Präsidenten zuständig, wenn diese Befugnis auch mit den einzelstaatlichen Parlamenten geteilt wird. Ferner folgt aus dem größeren politischen Gewicht des EU-Präsidenten im Verhältnis zum Kommissionspräsidenten im aktuellen System auch ein größeres politisches Gewicht des Europäischen Parlaments als dem Organ, das an der Ernennung und eventuellen Abberufung dieses Präsidenten beteiligt ist. *Alle Elemente des „Dreiecks“ gingen aus einer entsprechenden Reform gestärkt hervor.*

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass die *Teilung* der Befugnis zur Bestätigung des Präsidenten mit den einzelstaatlichen Parlamenten im Falle der Umsetzung dieses Vorschlags durch die Ausweitung des Mitbestimmungsverfahrens auch mit einer *stärkeren gesetzgeberischen Rolle des Europäischen Parlaments* einherginge. Eine stärkere Rolle des Europäischen Parlaments in Haushaltsfragen könnte zudem eine sinnvolle Erweiterung der europäischen Demokratie darstellen.

Letztendlich würde dem Europäischen Parlament mehr Einfluss zukommen.

e) Zum Einwand, es könnte ein Direktorium der großen Mitgliedsländer geschaffen werden:

Bezüglich der Befürchtung, die Einführung einer Unionspräsidentschaft könnte zu einem Direktorium führen, ist hervorzuheben, dass der vorliegende Entwurf *in keiner Weise die gemeinschaftliche Struktur der Institutionen berührt*. Die Mitgliedsländer würden die Entscheidungen der EU weiterhin im Rahmen der richtungsweisenden Funktion des Europäischen Rats und der gesetzgeberischen Beteiligung des Ministerrats lenken – unter Vorbehalt der Gewichtsregeln. Darüber hinaus wird das europäische Gemeinwohl weiterhin im Wesentlichen von der Kommission vertreten, deren Unabhängigkeit gestärkt würde, wie auch vom Europäischen Parlament, dessen Befugnisse ausgebaut würden.

Zudem kann die Entscheidung über die Ernennung des EU-Präsidenten im Europäischen Rat nur mit der *zweifachen Mehrheit* getroffen werden (wodurch ausgeschlossen wird, dass eine Wahl gegen den Willen der beiden potentiellen Gruppen der „kleinen“ und der „großen“ Länder gefällt wird) und muss durch den Kongress bestätigt werden, der sich aus sowohl europäisch als auch einzelstaatlich legitimierten Vertretern zusammensetzt. Die Bestätigung durch den Kongress trägt der Beteiligung der Mitgliedstaaten Rechnung, da sich der Kongress aus Mitgliedern des Europaparlaments und der Nationalparlamente zusammensetzt.

Schließlich hat die Erfahrung gezeigt, dass die Präsidentschaft sämtlicher europäischer Institutionen in Folge von Personen aus Ländern mit höchst unterschiedlichem demografischen Gewicht ausgeübt wurde.