

Politikwissenschaft

**Zwischen Macht und Ausgleich:  
Zur Rolle der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates  
im Verfassungsentwurf**

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades  
der  
Philosophischen Fakultät  
der  
Westfälischen Wilhelms-Universität  
zu  
Münster (Westf.)  
vorgelegt von  
Anna-Maija Kasanen  
aus Helsinki  
2006

Tag der letzten mündlichen Prüfung:

20. Februar 2007.

Name des Dekans:

Prof. Dr. Wichard Woyke

Name des Erstgutachters:

Prof. Dr. Paul Kevenhörster

Name des Zweitgutachters:

Dr. Christiane Frantz

## **Danksagung**

Ich möchte all jenen meinen Dank aussprechen, die mir auf die eine oder andere Weise Hilfe oder Unterstützung bei der Erstellung der vorliegenden Arbeit haben zukommen lassen. Insbesondere möchte ich meinem Freund Mario danken, der nicht nur die gesamte Arbeit neben seiner eigenen beruflichen Tätigkeit Korrektur gelesen, sondern mir auch immer wieder neue Ideen und Anregungen geliefert hat, die nicht selten bei einem Glas Rotwein entstanden. Auch möchte ich mich bei meiner Mutter bedanken, die mich während der gesamten Promotion unterstützte. Sie war für mich vor allem eine wichtige Mentorin beim Verfassen finnischsprachiger Texte. Für die inhaltliche Betreuung gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Paul Kevenhörster. Ferner möchte ich meinen Korrekturlesern und Ideengebern Marko Heyse, Melanie Imenkamp, Ylwa Schwoon und Stephanie Schröder danken.

## INHALTSVERZEICHNIS

A Einführung .....	5
I Fragestellung, Ausgangshypothese und Ziel der Arbeit .....	5
II Kontext und Relevanz der Fragestellung: Die Europäische Union auf der Suche nach Handlungsfähigkeit .....	9
II. 1 Herausforderungen einer erweiterten Union.....	9
II. 2 Problemstellung: Die Europäische Union in der Legitimitätskrise .....	13
III Ausgangshypothese und Forschungsansätze .....	17
IV Aufbau der Arbeit.....	32
B Institutionen und politische Legitimität – theoretischer Rahmen und Konzeption der Arbeit .....	35
I. Institutionelle Analyse .....	35
I. 1 Grundzüge des institutionalistischen Ansatzes .....	37
I. 1. 1 Grundannahmen des Neoinstitutionalismus.....	37
I. 1. 2 Die normative Dimension des Institutionalismus .....	43
I. 2 Der interaktionsorientierte Institutionalismus unter besonderer Berücksichtigung der Spieltheorie von F. Scharpf.....	47
I. 2. 1 Ein Fallbeispiel zur Anwendung von interaktionsorientiertem Institutionalismus .....	51
I. 2. 2 Grundannahmen: Strategien, Optionen und Präferenzen von Akteuren	53
I. 2. 3 Grenzen der Erklärungskraft .....	60
II Politische Legitimität.....	63
II. 1 Klassische Ansätze der politischen Legitimität: Max Weber, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas .....	64
II. 2 Politische Legitimität auf supranationaler Ebene: Die besondere Problematik der EU .....	70
II. 2. 1 Gründe für die Problematik der Legitimität der EU .....	72
II. 2. 2 Die Identitätsdiskussion im Zusammenhang mit der politischen Legitimität .....	77
II. 2. 3 Bedingungen politischer Legitimität auf supranationaler Ebene.....	81
C Entwicklung und Tradition der Entscheidungsfindung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der sich wandelnden Stellung des	

Europäischen Rates.....	83
I Entwicklung der Institutionen und Kompetenzen der EU von der .....	83
anfänglichen Phase der Integration bis zu den Vertragsreformen.....	83
I. 1 Der Anfang der Integration und die Geschichte der .....	83
Entscheidungsfindung der EU aus integrationstheoretischer Sicht.....	83
I. 1. 1 Theoretische Einführung: föderalistische, funktionalistische und intergouvernementalistische Leitideen der Integration .....	83
I. 1. 2 Der Anfang der europäischen Integration – Motive, Ziele und die gemeinsame Entscheidungsfindung .....	90
I. 1. 3 Politische Legitimation der EG in den Anfangsjahren der Integration..	97
I. 2 Die Entstehung des Europäischen Rates .....	100
I. 2. 1 Motive der Entstehung – der Hintergrund .....	101
I. 2. 2 Die Gründung des Europäischen Rates.....	107
I. 2. 3 Die Bedeutung des Europäischen Rates für die weitere europäische Integration und Zusammenarbeit.....	114
I. 3 Die Zeit der Erweiterungen und Reformen der EU und die Rolle des ER in der Entscheidungsfindung .....	125
I. 3. 1 Die Einheitliche Europäische Akte .....	126
I. 3. 2 Der Vertrag von Maastricht.....	130
I. 3. 3 Der Vertrag von Amsterdam.....	133
I. 3. 4 Der Vertrag von Nizza .....	134
II Der Europäische Konvent und die Integration des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates in den Verfassungsentwurf .....	135
II. 1 Die Gründung und die Arbeit des Europäischen Konvents.....	135
II. 1. 1 Hintergrund.....	135
II. 1. 2 Die erste Phase der Arbeit des Konvents.....	141
II. 1. 3 Die zweite Phase der Arbeit des Konvents und die Arbeit der Arbeitsgruppen .....	146
II. 2 Der Entwurf für den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates und der Diskurs im Konvent.....	157
II. 2. 1 Der Hintergrund: Ausgewählte Vorschläge für die institutionelle Neugestaltung und für die Effektivierung der Exekutive der EU .....	157
II. 2. 2 Der deutsch-französische Vorstoß für den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates .....	170

II. 3 Die letzte Phase des Konvents und die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs .....	174
D Präsidial versus parlamentarisch. Ein Vergleich ausgewählter Regierungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Präsidenten .....	185
I Präsidiales, parlamentarisches und semipräsidiales Regierungssystem in der Theorie .....	189
I. 1 Präsidialismus.....	189
I. 1. 1 Entstehung des Präsidialismus .....	189
I. 1. 2 Der heutige Präsidialismus .....	192
I. 1. 3 Bedingungen eines präsidientlichen Systems .....	196
I. 1. 4 Kritische Würdigung des Präsidialismus .....	197
I. 2 Parlamentarismus .....	200
I. 2. 1 Entstehung des Parlamentarismus .....	200
I. 2. 2 Der heutige Parlamentarismus .....	201
I. 2. 3 Bedingungen eines parlamentarischen Systems.....	205
I. 2. 4. Kritische Würdigung des Parlamentarismus .....	206
I. 3 Semipräsidialismus.....	207
I. 3. 1 Entstehung des Semipräsidialismus .....	207
I. 3. 2 Der Semipräsidialismus heute .....	209
I. 3. 3 Die Macht der Präsidentschaft beeinflussende Faktoren .....	211
I. 3. 4 Bedingungen eines semipräsidientlichen Systems.....	215
I. 3. 5 Kritische Würdigung des Semipräsidialismus .....	217
II Der europäische Präsident im Verfassungsentwurf .....	221
II. 1 Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates .....	221
II. 1. 1 Kompetenzen des Europäischen Rates laut Verfassungsentwurf .....	223
II. 1. 2 Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates laut Verfassungsentwurf .....	227
II. 2 Die Interaktion der Präsidentschaft des Europäischen Rates mit anderen EU-Institutionen .....	228
II. 3 Zwischenfazit: Das europäische Regierungssystem laut des Verfassungstextes .....	234
III Fallstudie: Die verfassungsrechtliche und tatsächliche Rolle des Präsidenten im nationalen Entscheidungssystem: Die Beispiele Österreich,	

---

Finnland und Frankreich.....	235
III. 1 Österreich zwischen Semipräsidentialismus und Parlamentarismus.....	235
III. 1. 1 Hintergrund: Die Entstehung der österreichischen Verfassung .....	236
III. 1. 2 Der österreichische Präsident in der Verfassung von 1929.....	238
III. 1. 3 Die Verfassungswirklichkeit .....	242
III. 2 Finnland: Von einem starken Präsidenten zu einem parlamentarischen Regierungsmodell.....	247
III. 2. 1 Die Entstehung der ersten finnischen Verfassung von 1919.....	248
III. 2. 2 Der finnische Präsident in der Verfassung von 1919 .....	252
III. 2. 3 Die finnische Verfassungswirklichkeit 1919-2000 .....	254
III. 2. 3 Die Entstehung der neuen Verfassung im Jahre 2000.....	264
III. 2. 4 Die Verfassungswirklichkeit .....	269
III. 3 Der starke Präsident Frankreichs.....	270
III. 3. 1 Hintergrund: Die Entstehung der Verfassung der V. Republik.....	270
III. 3. 2 Der französische Präsident in der Verfassung der V. Republik (1958) .....	273
III. 3. 3 Die Verfassungswirklichkeit .....	281
III. 4 Zwischenfazit: Die Kompetenzen des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System .....	290
III. 4. 1 Der Kontext der Verfassungsgebung.....	293
III. 4. 2 Der Verfassungstext .....	294
III. 4. 3 Die Parteipolitik.....	295
III. 4. 4 Andere Faktoren .....	297
E Fazit.....	299
I Die Tradition der Entscheidungsfindung .....	302
II Der Kontext der Verfassungsgebung.....	303
III Der Verfassungstext .....	307
IV Erkenntnisse aus der empirischen Länderanalyse .....	309
Literaturverzeichnis .....	316

## A Einführung

„Immer dann, wenn politische Vorhaben längerfristigen Charakters in Krisen geraten oder neue Ausblicke eröffnen, wenn Anlass zur Überprüfung des bisherigen Kurses besteht, wenn Entscheidungen notwendig werden, sollte auch das Bedürfnis nach theoretischer Besinnung und wissenschaftlicher Orientierungshilfe erstarken und ebenso das Bedürfnis nach einer Diskussion hierüber in aller Öffentlichkeit, so daß alle interessierten Zeitgenossen sich eine Meinung bilden können, zumindest aber wissen, worum es geht. Eben dies ist gerade an der Zeit.“<sup>1</sup>

### I Fragestellung, Ausgangshypothese und Ziel der Arbeit

Seit den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden 2005 ist das Wort „Krise“ in Europa allgegenwärtig. Dabei ist es noch nicht lange her, dass die Mitglieder des Europäischen Konvents ihren Erfolg und den erreichten Kompromiss feierten. Es war ihnen gelungen, den an sie gestellten Auftrag der Regierungskonferenz von Laeken zu erfüllen, wonach neue Lösungsansätze für die Herausforderungen der Europäischen Union (EU) ausgearbeitet werden sollten. Die Union sollte künftig transparenter, demokratischer und effektiver werden. Nach 16 Monaten Arbeit hatte der Konvent nicht nur einzelne Lösungsansätze für die künftige EU formuliert, sondern sich sogar auf einen einheitlichen Verfassungstext geeinigt.

In diesem Verfassungsentwurf sind zahlreiche Neuerungen enthalten, die sowohl zur Effizienz als auch zur demokratischen Natur der EU beitragen sollen. Die wichtigsten institutionellen Neuerungen im Hinblick auf die Effizienz sind zum einen Neuerungen in den Prozeduren der Entscheidungsfindung und zum anderen gänzlich neue Institutionen, namentlich die neue Institution des europäischen Außenministers sowie die des hauptamtlichen

---

<sup>1</sup> Schneider, Heinrich: Integration – gestern, heute und morgen, in: Rudolf Hrbek et al. (Hrsg.): Die Europäische Union als Prozeß. Verfassungsentwicklungen im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift Integration. Zu Ehren von Heinrich Schneider, Institut für Europäische Politik (IEP). Bonn 1998, S. 37-56, hier S. 38. Heinrich Schneider formulierte diesen Auftrag an die Wissenschaft im Zusammenhang mit der europäischen Krise Ende der 70er Jahre.



---

Präsidenten des Europäischen Rates. Der neue EU-Außenminister soll die bisherigen Ämter des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie des Außenkommissars in sich vereinen und somit die künftige Außenpolitik der EU leiten. Der hauptamtliche Präsident soll die Arbeit des Europäischen Rates führen und die EU international repräsentieren.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die neue permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates in ihrem institutionellen Kontext wissenschaftlich zu diskutieren und normativ anhand des Kriteriums der politischen Legitimität zu bewerten.

Während die neue Institution des EU-Außenministers von einer großen Mehrheit im Konvent unterstützt wurde, wurde das Amt des hauptamtlichen Präsidenten weitgehend abgelehnt. Die Einrichtung dieser Institution löste kontroverse Diskussion sowohl im Konvent, in den nationalstaatlichen Medien als auch in den einzelnen Institutionen der EU, vor allem in der Kommission sowie im Europäischen Parlament, aus. Unterstützt wurde die permanente Präsidentschaft vor allem durch die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs, Spaniens und etwas später auch Deutschlands. Besonders kritisch hinsichtlich dieser Institution haben sich die kleineren Mitgliedsstaaten geäußert, die eine Verstärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit auf Kosten der supranationalen Entscheidungsstrukturen in der EU befürchten. Diese Staaten sehen ihre Interessen in den supranationalen Strukturen aufgrund der festgelegten Entscheidungsverfahren besser vertreten. Der Grund für den Konflikt zwischen den kleineren und größeren Mitgliedsstaaten der EU liegt vor allem in der Institution des Europäischen Rates, in dem keine offiziellen Entscheidungsverfahren existieren und die Entscheidungen nicht selten in den so genannten "entparlamentarisierten" Arenen, d. h. in informellen Treffen einiger großer Mitgliedsstaaten oder in den so genannten Lobby-Gesprächen, getroffen werden.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dieser Eindruck wird durch die Tatsache verstärkt, dass einige große Mitgliedsstaaten vor allem in Zeiten von größeren Krisen sich in einer kleineren informellen Runde treffen, um

Das Motiv für die Schaffung des permanenten Präsidenten ist das Bestreben nach mehr außenpolitischer Leistungsfähigkeit der EU-Exekutive. Durch die Personifizierung und die hierdurch intendierte Vereinheitlichung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik soll eine einheitliche außenpolitische Stimme der Europäischen Union entstehen.

Über die tatsächliche Rolle eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates in der EU-Entscheidungsfindung scheint allerdings noch kein Konsens zu herrschen. Sogar die Vertreter des Konvents bewerten diese Institution unterschiedlich. Während einige ihn lediglich als einen „Moderator“ der verschiedenen mitgliedstaatlichen Interessen sehen, bewerten ihn andere als einen potentiell mächtigen Entscheidungsträger.<sup>3</sup>

---

ihre Politiken und Standpunkte abzustimmen. Dies hat zur Entstehung von mittlerweile feststehenden Begriffen wie „EU three“ geführt, wobei hier Großbritannien, Frankreich und Deutschland gemeint sind.

<sup>3</sup> „Die Aufgaben [des hauptamtlichen Präsidenten] sind sehr vage in der Verfassung formuliert. Die Aufgaben werden wohl mit der Leitung der Arbeit des Europäischen Rates etwas zu tun haben und der Formulierung der Agenda. [...] Die Aufgaben bilden ein breites Feld, er wird in den internen Strukturen der Union hoch angesiedelt sein. Wahrscheinlich wird er sichtbar sein, er wird repräsentieren, Verbindungen zu Drittstaaten herstellen sowie Außenpolitik durch Verhandlungen mit anderen mächtigen politischen Führern gestalten.“ Interview mit Teija Tiilikainen, Vertreterin der finnischen Regierung im Konvent, vom 21. Januar 2005, S. 6 (Übersetzung Verf.).

„Es steht ja in der Verfassung. Er ist der Vertreter der Europäischen Union nach außen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Also Bush, Putin usw. [...] Er wird also zur Personalisierung der europäischen Politik beitragen.“ Interview mit Klaus Hänsch, deutscher Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, Mitglied des Konventspräsidiums, vom 15. März 2005, S. 7.

„Seine Aufgaben sind nun eher technischer Natur: Er leitet die Sitzungen des Europäischen Rates und sorgt für die Vorbereitung und Kontinuität der Beratungen. Zudem bestimmt der Vertrag, dass der ständige Präsident diese Aufgaben in Zusammenarbeit mit dem Kommissionspräsidenten auf der Grundlage der Arbeiten des Rates 'Allgemeine Angelegenheiten' ausübt. Aufgrund des neuen Vertrags nimmt der ständige Präsident auch die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr. In der Praxis wird es sich dabei hauptsächlich um multilaterale Treffen auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs handeln. Ansonsten wird die Außenvertretung zukünftig vom neuen Außenminister [...] wahrgenommen.“ Interview mit Jan Peter Balkenende, Ministerpräsident der Niederlande, vom 7. Februar 2005, S. 2f.

„It depends on the person. But they could just limit the tasks towards chairing the European Council [...], basta. Or end up in running the whole bloody show. One or the other, I suspect.“ Interview mit Guillaume McLoughlin, persönlicher Referent von Andrew Nicholas Duff, britischer Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, vom 15. März 2005, S. 9.

„It depends on the type of the personality. The Constitution opens for both [options]. It could be just a Secretary General of the [European] Council, a president who organizes the meetings, a prime minister as Juncker, a person coming from smaller member state facilitating the meetings. That is one option. And the other option is a law-type president, a European personality. [...] So you have an entirely new picture and then you have a strong president of Europe. And then everything will be subordinated to that.“ Interview mit Jens-Peter Bonde, dänischer Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, vom 15. März

Es scheint, dass keine der Optionen bezüglich der künftigen Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates alleine auf der Basis des Verfassungstextes ausgeschlossen werden kann, sondern dass vieles sich erst in der Praxis zeigen wird. Die Erfahrungen des europäischen Integrationsprozesses haben gezeigt, dass ein gezielter Aufbau und die Reform politischer Institutionen ein viel komplizierterer und unberechenbarer Prozess ist als erwartet.<sup>4</sup> Die Erwartungen und die tatsächlichen Effekte einer Institution liegen daher häufig weit auseinander, wobei die Reichweite der Effekte einzelner Institutionen oft erst nach Jahren ihrer Schaffung sichtbar wird.<sup>5</sup>

Die Institutionenbildung und -reform ist daher ein komplizierter Prozess, der nicht nur mit der Organisation von Handlungsabläufen und ihrer zweckmäßigen Gestaltung zu tun hat. Mit jeder Institutionenbildung wird eine spezifische Handlungseinheit geschaffen, die ihre eigene Interessenlage ausbildet und „auf eine spezifische und segmentäre Rationalisierung ihrer Zielverwirklichung lenkt“.<sup>6</sup> Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, bei einer institutionellen Reform die gewollten Effekte und möglichen Konflikte explizit zu benennen und die voraussichtlichen Folgen für die politischen Prozesse zu vermitteln.<sup>7</sup>

Auch wenn die tatsächliche Funktion und Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates im Entscheidungssystem der EU durch die jeweilige politische Situation und die Persönlichkeit des jeweiligen Amtsinhabers beeinflusst wird, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit die These vertreten, dass anhand bestimmter noch zu benennender Parameter

---

2005, S. 4.

<sup>4</sup> Vgl. Oberreuter, Heinrich: Verfassung, in: Ledger Helms/Uwe Jung: Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 45-73, hier S. 54.

<sup>5</sup> Vgl. Nedelmann, Birgitta: Gegensätze und Dynamik politische Institutionen, in: Ders. (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 8.

<sup>6</sup> Lepsius, Rainer M.: Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen 1990, S. 57

<sup>7</sup> Als ein Beispiel hierfür führt Lepsius das Grundgesetz mit den drei ranggleichen Staatszielaufgaben an, die jedoch nicht gleichmäßig realisierbar sind, sowie das Beispiel der Wirtschaftspolitik mit dem „magischen Viereck“ Vollbeschäftigung, Wachstum, Geldwertstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Lepsius plädiert hierbei für eine stärkere Kommunikation der eventuellen Konflikte zwischen den einzelnen Zielen im Vorfeld der Reformen. Vgl. Lepsius, 1990, S. 58.

theoretische Optionen bereits im Vorfeld aufgezeigt werden können. Im Hinblick auf die Bedeutung von Institutionen für das Funktionieren eines politischen Systems und auf die Tatsache, dass viele Krisen von Demokratien Beziehungskrisen zwischen politischen Institutionen darstellen<sup>8</sup>, soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit die institutionelle Konstellation der EU unter besonderer Berücksichtigung des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates nach den Bestimmungen des Verfassungsvertrages untersucht werden.

Das erkenntnisleitende Interesse der vorliegenden Arbeit kulminiert sich somit in zwei grundsätzlichen Fragen:

- 1: Welche Funktion wird der permanente Präsident des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der Europäischen Union ausüben?
- 2: Welche Konsequenzen wird dies für die *Policy*-Produktion und die politische Legitimität der Europäischen Union haben?

## **II Kontext und Relevanz der Fragestellung: Die Europäische Union auf der Suche nach Handlungsfähigkeit**

### **II. 1 Herausforderungen einer erweiterten Union**

Als der europäische Konvent am 9. Juli 2003 seinen Abschluss feierte, war die Stimmung entspannt. Die Mitglieder des Konvents freuten sich über das erzielte Ergebnis und spekulierten bereits über die personelle Besetzung der neuen Ämter, vor allem im Hinblick auf den zukünftigen Außenminister und den Präsidenten des Europäischen Rates.<sup>9</sup> Auch wenn einige der Mitgliedsstaaten noch Verbesserungsvorschläge hatten, so wurde doch der

---

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>9</sup> Vgl. Weingärtner, Daniela: Die alten Spielregeln haben ausgedient. Die Diskussion um die EU-Verfassung offenbart Europas Suche nach dem eigenen Selbstverständnis, in: Das Parlament, 27. März 2006, S. 14.

Entwurf insgesamt als ein Erfolg bewertet, den es nur noch umzusetzen galt. Dass sich die darauf folgenden Regierungskonferenzen so schwierig gestalteten, war aus Sicht des Konventspräsidiums zwar nicht zufriedenstellend, aber auch in diesem Gremium wurde schließlich eine Einigung erreicht. Der eigentliche Schock kam erst mit den gescheiterten Volksabstimmungen.

Auch wenn inzwischen 16 Mitgliedsländer der EU den von dem Konvent ausgearbeiteten Verfassungsentwurf ratifiziert haben, herrscht in der Europäischen Union Ratlosigkeit über den künftigen Weg der Integration. Mehrere Länder, darunter Großbritannien und Polen, wo ebenfalls Volksabstimmungen über den Verfassungsentwurf stattfinden sollen, haben den Ratifizierungsprozess aus Angst vor einem Scheitern bereits gestoppt. Für den weiteren Ratifizierungsverlauf haben die europäischen Politiker über verschiedene Optionen nachgedacht, welche die Verfassung doch noch zu einem Erfolg führen sollten. Zu den Alternativoptionen gehört unter anderem, die geplanten Referenden zu verschieben, gänzlich zu umgehen oder das Volk nur über einzelne Teile der Verfassung abstimmen zu lassen. Auch wurde bereits über die altbewährte Krisenstrategie der Europäischen Union nachgedacht, die Bevölkerung Frankreichs und der Niederlande zu einem günstigeren Zeitpunkt wiederholt abstimmen zu lassen.

Doch die Europäische Union kommt mit ihren alten Strategien nicht aus dieser Krise. Neue Ansätze und Ideen werden notwendig. Die Entscheidungsträger der EU haben daher zunächst eine „Denkpause“ beschlossen, um über die Alternativen Europas nachzudenken. Die Denkpause wird vermutlich mindestens noch bis zur ersten Hälfte des Jahres 2007 andauern, wenn Deutschland die Ratspräsidentschaft der EU übernimmt. Nach Ankündigung von Bundeskanzlerin Angela Merkel wird dem Voranbringen der Verfassung oberste Priorität im Rahmen der deutschen Präsidentschaft beigemessen.

Auch wenn in der Europäischen Union Uneinigkeit über den künftigen Weg der Integration besteht, herrscht Konsens über die Notwendigkeit, die Union

institutionell zu reformieren. Die Europäische Union kann mit den institutionellen Strukturen, die ursprünglich für die sechs Gründerstaaten der Gemeinschaft konzipiert wurden, in einer Union von 25 Mitgliedsstaaten und mehr nicht funktionieren. Die Prozeduren der Entscheidungsfindung sind schwerfällig, für die Bürger nicht durchschaubar und hinsichtlich der anstehenden Probleme zumeist nicht angemessen. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den Wahlen des Europäischen Parlaments und die allgemeine Interesselosigkeit oder gar Ablehnung<sup>10</sup> der Bevölkerung gegenüber der EU zeugen ferner davon, dass die EU es nicht geschafft hat, die Kluft zwischen den so genannten „EU-Eliten“ und der Bevölkerung zu überwinden. In der Union scheint wieder das nationalstaatliche Interesse zu dominieren, das den Integrationsbestrebungen zuwiderläuft und das unmittelbar mit der allgemeinen Unzufriedenheit der Bevölkerung gegenüber der Integration zusammenhängt.

Parallel zu dieser Entwicklung wächst der Geltungsanspruch der Europäischen Union in der Welt. Die EU ist weltpolitisch und im Hinblick auf ihre internationalen Partner auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis. Von der Bevölkerungsanzahl und der wirtschaftlichen Leistung ist die EU neben den USA der stärkste politische Akteur der Welt, dessen außenpolitische Handlungsfähigkeit allerdings noch an den internen Strukturschwächen scheitert. Die EU hat es bis heute nicht geschafft, neben der wirtschaftlichen Leistung eine gleichwertige Entsprechung auf der internationalen politischen Ebene zu erreichen. Besonders schwierig gestaltet sich hierbei der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Gründe hierfür liegen weitestgehend in der europäischen Integrations-tradition. Die Integration hat sich seit Jahrzehnten fast ausschließlich im wirtschaftlichen Bereich vollzogen, während für die außen- und

---

<sup>10</sup> Diese Ablehnung geht in manchen Mitgliedsstaaten so weit, dass die Politiker der Bevölkerung ihres Landes nicht mitteilen wollen, wenn sie in Brüssel oder in Strasbourg sind. Dies vermutet auch der persönliche Referent des Europaabgeordneten und Konventsmitglieds Andrew Duff, Guillaume McLaughlin: “Mr Straw was in Strasbourg last week, we met him there, it was probably the first time he came to Strasbourg. He was asked by the BBC to give an interview but refused. I think the reason why he did not give the interview was because he did not want the people in the UK to know that he has been in Strasbourg to the European Parliament.” Interview mit Guillaume McLoughlin, persönlicher Referent von Andrew Nicholas Duff, britischer Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, vom 15. März 2005, S. 6.

sicherheitspolitischen Aspekte andere Akteure, vor allem die NATO, zuständig waren.

Die Unerfahrenheit und Schwäche der europäischen gemeinsamen Außenpolitik wurde in der Geschichte mehrfach demonstriert, unter anderem in ihrer vollkommenen Handlungsunfähigkeit im Konflikt um das ehemalige Jugoslawien. Auch wenn nach diesem Debakel Bemühungen unternommen wurden, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU im außenpolitischen Bereich zu erhöhen, zeigte es sich auch im letzten Irak-Krieg 2003, dass die gemeinsame Außenpolitik der EU trotz der bisherigen Bemühungen nicht in der Lage ist, mit den heutigen außenpolitischen Herausforderungen umzugehen. Die Positionen der einzelnen Mitgliedsländer divergierten auch während des Irak-Krieges 2003 noch zu stark, um eine einheitliche außenpolitische Linie der EU herzustellen. Die institutionellen Arrangements der EU im Bereich der GASP sind auch weiterhin zu ineffektiv, um die Gemeinschaft in außen- und sicherheitspolitischen Fragen institutionell zusammenzuhalten. Während des Irak-Krieges gestaltete jeder Mitgliedsstaat daher eine eigene, von der Union unabhängige, außenpolitische Strategie und es wurden neue, aus dem Kontext der EU vollkommen gelöste, außenpolitische Koalitionen gebildet.

Will die Europäische Union in der Welt leistungsfähig und geschlossen agieren, so müssen künftig außenpolitische Debakel durch starke institutionelle Strukturen vermieden werden. Hierbei ist eine gemeinsame Außenpolitik mit einer einheitlichen außenpolitischen Stimme notwendig. Gleichwohl ist es nicht gleichgültig, wie diese einheitliche Stimme institutionell verankert und politisch legitimiert ist.

Die wichtigsten Herausforderungen der Europäischen Union liegen somit auf der einen Seite in der Demokratisierung der internen Struktur, auf der anderen Seite in der Steigerung ihrer externen Handlungsfähigkeit.

## II. 2 Problemstellung: Die Europäische Union in der Legitimitätskrise

Die meisten Vertreter aus Wissenschaft und Politik sind sich darin einig, dass der Verfassungsvertrag in seiner Gesamtheit eine deutliche Verbesserung sowohl im Hinblick auf die demokratischen Elemente als auch im Hinblick auf die Effizienz der Union zu dem aktuellen institutionellen System der EU darstellt. Dieser Konsens wird jedoch offenbar nicht von der Bevölkerung mitgetragen. Die Bevölkerung ist nicht informiert und auch nicht besonders interessiert an den Themen der Europäischen Union.<sup>11</sup> Die eigentliche Problematik der EU scheint sich daher in der Kluft zwischen den EU-Eliten und der EU-Bevölkerung zu kulminieren. Die Europäische Union steckt in einer Legitimitätskrise.

Für diese These spricht, dass die beiden großen Problemfelder der EU, die interne Demokratiefähigkeit und die externe Leistungsfähigkeit, verschiedene Dimensionen der politischen Legitimität darstellen. Während die Partizipation der Bürger an der Entscheidungsfindung die Input-Legitimität eines Systems darstellt, bildet die Effizienz des Entscheidungssystems die Output-Legitimität. Auch wenn die aktuelle Krise der Europäischen Union durch die beiden Volksabstimmungen erst sichtbar wurde, kann sie aus diesem Grund viel tiefer in den Strukturen der EU vermutet werden.

Eine Ursache für den Legitimitätsschwund kann in der Geschwindigkeit der Integration in den letzten 15 Jahre vermutet werden. Seit dem Zusammenbruch der UdSSR hat die Geschwindigkeit der europäischen Integration sowohl im Hinblick auf die Erweiterung als auch auf die Vertiefung rasch zugenommen und offenbar die Bevölkerung überfordert. Es ist vielleicht übertrieben zu behaupten, dass der Siegeszug der rechtsradikalen Parteien Anfang des neuen Jahrtausends in Europa mit der Geschwindigkeit und dem Umfang der EU-Osterweiterung zu erklären wäre. Allerdings herrscht in der Bevölkerung offenbar das Gefühl, dass diese Entscheidungen von den „EU-

---

<sup>11</sup> Vgl. u. a. European Commission, Directorate-General Press and Communication (Hrsg.): Eurobarometer. Post European elections 2004 survey, Flash Eurobarometer 162. July 2004. Abrufbar unter: [http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/ec\\_reports-/fl162\\_post\\_elections2004\\_en.pdf](http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/ec_reports-/fl162_post_elections2004_en.pdf).



---

Eliten“ alleine getroffen wurden, ohne das Volk mit einzubeziehen.<sup>12</sup> Das Volk wird nach dieser Einschätzung nur noch als ein Mittel einer *Ex post*-Legitimierung der EU-Entscheidungen genutzt. Die EU wird vom Volk zunehmend als ein Gebilde der Eliten wahrgenommen, was zu einer Situation führt, in der sich die Elite und das Volk gegenseitig ignorieren.

Die aktuelle europäische Krise und die von der Politik eingeleitete Denkpause eignen sich gut, um über die europäische Integration, über ihre Werte und Ziele, nachzudenken. Für die Politik bedeutet die Krise auch einen Vermittlungsauftrag. In den beiden Verfassungsreferenden wurde deutlich, dass die Bevölkerung Ängste auf die EU überträgt, die teilweise nichts mit der Integration zu tun haben. Die wenigsten Wähler der beiden Referenden haben ihre Stimme für oder gegen eine europäische Verfassung abgegeben. Überhaupt kennen die wenigsten Wähler den Verfassungstext. Die Aufgabe der Politik kulminiert sich somit in der besseren Vermittlung der Inhalte der EU-Politik. Zudem muss die Politik der Bevölkerung das Gefühl geben, dass Zustimmung und Widerspruch des Volkes auch auf der europäischen Ebene gelten und wahrgenommen werden.

Für die Wissenschaft bedeutet die Denkpause die Möglichkeit einer theoretischen Auseinandersetzung und einer normativen Überprüfung des europäischen Integrationsprozesses und des aktuellen politischen Kurses. Aufgrund der aus Sicht der Legitimität problematischen Situation der EU erscheint es hierbei notwendig, bei der normativen Dimension auch die grundsätzliche Frage einer „guten Ordnung“ nach Aristoteles (384-321 v. Chr.) in die Überlegungen mit einzubeziehen:

„Welches ist denn nun die beste Verfassung und welches die beste Lebensform für die Mehrzahl der Staaten und für die Mehrzahl der Menschen, wenn man weder eine Tugend zum Maßstab nimmt, die für die Normalbürger nicht erreichbar ist, noch eine Erziehung, die glückliche Anlagen und Lebensbedingungen voraussetzt, noch eine Verfassung, die nur ein Wunschgebilde ist, sondern eine Lebensform, die der großen Masse die Teilnahme ermöglicht, und

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Haukkala, Hiski: Kansalaismielipide saattaa uhata EU:n laajentumista, in: Turun Sanomat 19.08.2002, S. 2. Abrufbar unter in: [www.upi-fia.fi/julkaisut/kommentti-2002/kommentti\\_11\\_02.htm](http://www.upi-fia.fi/julkaisut/kommentti-2002/kommentti_11_02.htm). Haukkala vergleicht hier das EU-Volk mit einem Pferd, das immer wieder vor den EU-Karren gespannt wird.

---

eine Verfassung, die die Mehrzahl der Staaten übernehmen kann?“<sup>13</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll der vom Konvent vorgelegte Verfassungsentwurf mit den Überlegungen von Aristoteles in Zusammenhang gebracht werden, indem der Frage nach der Partizipationsmöglichkeit des Volkes an der Entscheidungsfindung der EU mit der Berücksichtigung der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates nachgegangen wird.

Die vergleichende Systemanalyse ist eine vielfach verwendete Methode, um Bedingungen und Auswirkungen von unterschiedlichen Regierungsmodellen und institutionellen Lösungen zu untersuchen. Auch in Europa sind zahlreiche vergleichende Systemanalysen mit dem Schwerpunkt der Exekutive durchgeführt worden. Allerdings fällt auf, dass diese sich fast ausschließlich auf nationalstaatliche Kontexte konzentrieren. Bis heute existieren kaum Studien der vergleichenden Systemanalyse über die Europäische Union. Dies gilt im besonderen Maße für die Untersuchungen der Exekutive. Die höchste Exekutive der EU, der Europäische Rat, ist bislang nur marginal untersucht worden: Bei der mittlerweile existierenden Masse an institutionellen Analysen über die Europäische Union ist in den meisten Fällen über den Europäischen Rat hinweggesehen worden. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass der Zugang zu Informationen hier nur sehr begrenzt möglich ist. Die öffentlichen Dokumente – Gemeinsame Erklärungen, Beschlüsse, Stellungnahmen etc. – geben nur knapp die schriftlich gefassten Resultate der Tagungen wider. Auf dieser Grundlage ist die eigentliche Arbeit des Europäischen Rates jedoch nicht zu verstehen.<sup>14</sup> Ferner wurde der Europäische Rat lange lediglich als ein informelles Gremium und kein eigenständiges Organ der EU aufgefasst, welches die institutionelle Auffassung erschwert hat.

---

<sup>13</sup> Aristoteles, 4. Buch der *Politik*, S. 1295 a; 25-31 (Aristoteles wird zitiert nach den zweispaltigen Seiten (a/b) und Zeilenzahlen) Hinweis und Zitat übernommen von Rosen, 1996, S. 81f.

<sup>14</sup> Vgl. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bd. 13. Bonn 1980, S. 17f. und 20.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll diese Lücke zum Teil gefüllt werden. Da hier die These vertreten wird, dass die Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates sich unmittelbar von denen des Europäischen Rates ableiten werden, sollen anhand der Evaluation der bisherigen Arbeit des Europäischen Rates einige empirische Schlussfolgerungen über die zukünftige Rolle des hauptamtlichen Präsidenten in der Entscheidungsfindung der EU gezogen werden. An dieser Stelle soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der schlechten Quellenlage kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann und daher einige Fragen auch weiterhin offen bleiben werden.<sup>15</sup>

Die Dynamik der Forschung der Exekutive speist sich unter anderem aus dem politischen Wandel. Durch die Veränderungen in den Regierungssystemen Europas vor allem nach dem Zusammenbruch der UdSSR ist die Notwendigkeit offensichtlich geworden, „klassische“ empirische Analysen von Regierung zu überprüfen. Hierzu gehört auch die Frage nach der Entwicklungsdynamik verschiedener, d. h. präsidentieller, semi-präsidentieller und parlamentarischer, Regierungssysteme. In Europa kann in den letzten Jahren eine Tendenz zur Parlamentarisierung der nationalen politischen Systeme beobachtet werden. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wirft die Bestrebung der Europäischen Union nach einer starken Führung unter vielen europäischen Staaten zahlreiche Fragen auf.<sup>16</sup>

Die vorliegende Arbeit versteht sich als ein wissenschaftlicher Diskussionsbeitrag um die künftige institutionelle Struktur der EU und um die Präsidentschaft des Europäischen Rates nach dem Verfassungsvertrag. In diesem Rahmen soll eine erste Bewertung dieser Präsidentschaft vorgenommen werden, wobei sich diese auf die von den europäischen Staats- und Regierungschefs in der Regierungskonferenz von Laeken 2001 aufgestellten Kriterien konzentrieren soll. Das Ziel des Auftrages der Laekener Regierungskonferenz war die Steigerung der Legitimität der EU,

---

<sup>15</sup> Vgl. u. a. Wessels, 1980, S. 22.

<sup>16</sup> Vgl. Goetz, Klaus H.: Regierung und Verwaltung, in: Ledger Helms/Uwe Jung (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 74-96, hier S. 75.

sowohl im Hinblick auf die Input-Legitimität in Form von gesteigerter Partizipation der Bürger als auch im Hinblick auf die Output-Legitimität in Form von gesteigerter Leistungsfähigkeit. Auf diese Kriterien wird sich auch die vorliegende Arbeit konzentrieren.

### III Ausgangshypothese und Forschungsansätze

Der vorliegenden Arbeit liegt die hermeneutische Methode, die *ars interpretandi*<sup>17</sup>, zugrunde. Hiernach soll der „Informations- und Sinngehalt“<sup>18</sup> eines zu untersuchenden Sachverhaltes, hier der Institution der Präsidentschaft, aufgefunden gemacht werden und in einen größeren Kontext, also „jenen größeren Zusammenhang [...], in dem der zu verstehende Gegenstand steht und in dessen Rahmen es folglich auch verstanden werden muß“<sup>19</sup>, gestellt werden.

Ferner versteht sich die Arbeit als ein Studium der Exekutive, welche als „ein Kernbereich der politikwissenschaftlichen Forschung“<sup>20</sup> definiert wird. Der Bereich der Exekutive wird häufig in zwei Teilbereiche unterteilt, zum einen in den der Regierung, zum anderen in den der Verwaltung. Die vergleichende Regierungslehre im engeren Sinne (*comparative government*) konzentriert sich auf die politischen und gouvernementalen Aspekte der Exekutive, während die vergleichende Verwaltungswissenschaft (*comparative public administration*) die bürokratische Verfasstheit und den Verwaltungscharakter der Exekutive betont.<sup>21</sup> Diese Arbeit konzentriert sich auf den ersten Teilbereich der Exekutive.

Im Rahmen der vergleichenden Systemanalyse der vorliegenden Arbeit sollen einige ausgesuchte europäische nationale Regierungssysteme mit dem politischen System der EU verglichen werden. Die Europäische Union hat

---

<sup>17</sup> Vgl. Patzelt, Werner J.: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau 1992, S. 211.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 212.

<sup>20</sup> Goetz, 2004, S. 75.

<sup>21</sup> Vgl. Goetz, 2004, S. 74.

sich in den letzten zwanzig Jahren zunehmend in Richtung einer staatsähnlichen Ordnung entwickelt. Das hat dazu geführt, dass die Institutionen der EU von vielen Vertretern der Wissenschaft heute mit den nationalen Institutionen verglichen werden.<sup>22</sup> Auch wenn die lang geführte Diskussion um den Charakter der EU – Stichwort Staatenbund versus Bundesstaat – noch nicht gänzlich vorüber ist, soll in dieser Arbeit die These vertreten werden, dass die EU nach der Verfassung mit keinem anderen politischen Gebilde so gut zu vergleichen ist wie mit dem nationalen:

„Zwar gilt dabei nach wie vor, dass die überkommenen, unter Bezugnahme auf die Erfahrungen der europäischen Nationalstaaten entwickelten Modelle von Regierung und Verwaltung bestenfalls modifiziert auf die EU-Institutionen anwendbar sind. Aber die Bedeutung, die Ansätze, Konzepte und Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft heute bei der Erforschung der institutionellen Ausgestaltung des Integrationsprozesses besitzen, führt dazu, dass die lange Zeit verbreitete Kennzeichnung der EU-Institutionen als *sui generis* rasch in Vergessenheit gerät.“<sup>23</sup>

Auf der Ebene der EU sind tradierte nationalstaatliche Arrangements von Regierung und Verwaltung jedoch nicht einfach zu vergleichen, und die europäische Exekutive lässt sich mit den klassischen Konzepten und Typologien der nationalorientierten Regierungslehre nur schwerlich fassen. Hinzu kommt, dass die europäischen Institutionen kontinuierlichen und starken Veränderungen unterliegen. Aber gerade aus diesen Gründen, und gerade jetzt während der größten institutionellen Veränderungen in der Geschichte der EU, gewinnt das Institutionensystem der EU aus Sicht der Wissenschaft immer stärker an Attraktivität.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu u. a. Goetz, 2004, S. 87: „Dominierten über einen langen Zeitraum Zugänge aus dem Bereich der internationalen Beziehungen das Studium der EU-Institutionen bzw. ihrer Vorläufer, so wird jetzt die EU oft als politisches System verstanden, das unter Rückgriff auf die Methoden, Konzepte und leitenden Fragestellungen der Vergleichenden Politikwissenschaft erforscht werden kann. Auch in Regierungs- und Verwaltungslehre findet dieser graduelle Perspektivwechsel seinen Niederschlag. Anfänglich wurde die Institutionenordnung der Vorläufer der heutigen EU vor allem mit anderen internationalen und supranationalen Einrichtungen verglichen; dagegen bilden heute die institutionellen Arrangements auf der Ebene der Mitgliedsstaaten die entscheidenden Referenzpunkte für komparative Analysen.“

<sup>23</sup> Vgl. Goetz, 2004, S. 88. (Hervorheb. i. Orig.)

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, S. 75f.

---

Bei der Analyse der tatsächlichen Rolle des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates<sup>25</sup> im Entscheidungssystem der EU wird in der vorliegenden Arbeit daher von der These ausgegangen, dass diese ähnlich zu einer nationalen Präsidentschaft von verschiedenen Faktoren abhängt, die zum einen als externe Bedingungen (z. B. historischer und institutioneller Kontext sowie rechtlicher Rahmen), zum anderen als interne Bedingungen (z. B. die Persönlichkeit des Amtsinhabers) aufgefasst werden können.

Als die wichtigsten Faktoren für die Bestimmung der tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten werden somit folgende Parameter angesehen:

- 1) der rechtliche Kontext, d. h. der Verfassungstext,
- 2) die politische Tradition der Entscheidungsfindung,
- 3) die Persönlichkeit des Amtsinhabers und schließlich
- 4) die jeweilige politische, im Besonderen die außenpolitische, Situation.

Bei der vergleichenden Systemanalyse wird ferner gezeigt, dass der Kontext der Verfassungsgebung eine große Rolle für die zukünftigen Kompetenzen des Präsidenten spielt.

Die Exekutivforschung bildet einen Teil der institutionellen Analyse, des Institutionalismus, der für die vorliegende Arbeit von bedeutender Relevanz ist. Bei einer Exekutivforschung stehen daher zunächst institutionelle Arrangements, also Organisation, Personal und Verfahren von Regierung und Verwaltung im Mittelpunkt. Diese *Polity*-Forschung soll in der vorliegenden Arbeit allerdings nicht alleine im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen. Vielmehr soll sie mit der *Policy*-Forschung verknüpft werden, die den materiellen Gehalt und das *Output*, also die politischen Inhalte und Ergebnisse, von Regierung und Verwalten im

---

<sup>25</sup> Es ist aus verschiedenen Gründen notwendig, das Amt mit diesem langen und sperrigen Namen zu bezeichnen. Durch die Bezeichnung soll zum einen der Unterschied zu der bisher rotierenden Präsidentschaft verdeutlicht werden, zum anderen soll klar werden, dass diese Institution im Europäischen Rat angesiedelt ist. Daher werden andere und kürzere Bezeichnungen wie "Der Europäische Präsident" oder "Der EU-Präsident" in diesem Kontext als irreführend abgelehnt.

Zentrum des Erkenntnisinteresses sieht.<sup>26</sup>

An dieser Stelle werden auch normative Überlegungen relevant für die Arbeit. Institutionen haben immer auch einen normativen Bezug, eine „Leitidee“<sup>27</sup>, die die jeweilige Institution begründet. Interinstitutionelle Konflikte eines politischen Systems können daher auch als Konflikte der verschiedenen Leitideen verstanden werden. Die grundsätzliche Frage, die vor einer Reform von Institutionen von der Politik zu beantworten ist, definiert Rainer Lepsius daher folgendermaßen:

„Welche Leitideen für die politische Ordnung sollen welche Durchsetzungskraft haben, wie sind gegensätzliche Leitideen zu kombinieren, welche Chancen sollen demokratische Legitimitätsverfahren, expertokratisches Wissen, die Kompetenz intermediärer Verbände, die relative Verselbständigung von spezifischen segmentären Rationalitätskriterien, die Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse, die Freiheit individueller Lebensführung haben?“<sup>28</sup>

Für die Beantwortung dieser Frage sollen laut Lepsius zunächst grundsätzliche normative Entscheidungen gefällt werden. Eine Willensbildung nach rein funktionaler Effizienzvermutung verfehle nach ihm „die Reflexion der Wertbeziehungen, die eine Institutionenordnung repräsentiert“.<sup>29</sup> Eine solche häufig politisch motivierte Institutionenreform funktioniere nach Lepsius bloß als kurzfristiges Krisenmanagement und *social engineering*, bei dem die Entscheidungen als Einzelfallentscheidungen oder nach aktueller Opportunität gefällt würden.<sup>30</sup> Die Aufgabe der Wissenschaft sei es daher, Leitideen einzelner Institutionen und ihre Beziehungen zueinander in einem politischen System zu untersuchen und normativ zu bewerten.

Diese Forderung wird häufig an die Wissenschaft gestellt<sup>31</sup>, weshalb die

---

<sup>26</sup> Vgl. Goetz, 2004, S. 79f.

<sup>27</sup> Lepsius, Rainer M.: Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 392-403, hier S. 400.

<sup>28</sup> Lepsius, 1995, S. 402.

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> Vgl. u. a. Lepsius, 1990, S. 53.

<sup>31</sup> Vgl. u. a. Kaiser, André: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March

vorliegende Arbeit sich auch als eine normative Überprüfung des eingeschlagenen politischen Kurses versteht, in der nicht nur nach den technischen Auswirkungen einer hauptamtlichen Präsidentschaft des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU gefragt wird, sondern in der auch eine Bewertung der Präsidentschaft durch das normative Kriterium der politischen Legitimität vorgenommen werden soll.

Eine weitere Forderung an den Institutionalismus betrifft die Nützlichkeit des Ansatzes. Hierbei wird häufig bemängelt, dass vergangene institutionelle Entscheidungen zu sehr im Mittelpunkt der Analyse stünden, bei denen lediglich eine *Ex post*-Analyse der Auswirkungen von institutionellen Entscheidungen vorgenommen wird, während aktuelle institutionelle Entscheidungen mit Auswirkungen in der Zukunft vielfach vernachlässigt würden. Die Vertreter dieser Ansicht fordern daher, die empirischen institutionellen Erkenntnisse der Vergangenheit auch für die Zukunft nützlich zu machen und stärker in die aktuellen institutionellen Entscheidungen einzubeziehen. In der institutionellen Debatte der Politikwissenschaft wird somit zunehmend nach langfristigen Wirkungsprognosen gefragt. Es sollen Kriterien entwickelt werden, anhand derer sowohl aktuelle Beurteilung als auch langfristige Prognosen über die aggregierten Effekte verschiedener, voneinander jedoch abhängig wirkender, institutioneller Entscheidungen, vorgenommen werden können.<sup>32</sup>

Auch wenn die Möglichkeit der Vorhersage einen sehr umstrittenen Aspekt sozialwissenschaftlicher Theoriebildung darstellt,<sup>33</sup> soll in der vorliegenden Arbeit aufgrund dieser Debatte auch ein Blick in die Zukunft gewagt werden. Es soll hierbei nicht darum gehen, punktgenaue Vorhersagen zu

---

und Johan Olsen, in: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung. Opladen 2001, S. 253-281, hier S. 278.

<sup>32</sup> Vgl. Lepsius, 1990, S. 53.

<sup>33</sup> Die Gegner der Prognose als Teil sozialwissenschaftlicher Theoriebildung vertreten die Ansicht, Prognosen könnten und sollten gar nicht das Ziel der Theoriebildung sein, da sich aus der politikwissenschaftlichen Forschung eben nicht objektiv überprüfbare Hypothesen wie in einer Laborsituation ergäben. Theorie könne lediglich der Erfassung, Erklärung und Bewertung der Wirklichkeit, nicht jedoch als Prognoseinstrument dienen, da die Realität dazu viel zu komplex sei. Vgl. u. a. Haftendorn, Helga: Die Sehnsucht nach der Kristallkugel. Über Leistungsfähigkeit und Versagen der Theorie der internationalen Politik, in: Internationale Politik (8), 1996, S. 3-7, hier S. 3.



treffen, da diese in der Tat in den Sozialwissenschaften nicht möglich sind. Es sollen vielmehr anhand einiger, für die Funktion des Präsidenten relevanten, empirischen Parameter und Erkenntnisse Möglichkeiten von institutionellen Konstellationen und Entscheidungssystemen im Sinne von Wenn-dann-Aussagen dargelegt werden. Diese Parameter und Erkenntnisse sollen aus der institutionellen Analyse der vergangenen nationalen Entscheidungen und ihrer Effekte im Hinblick auf die Kompetenzen des Staatspräsidenten gewonnen werden. Solche Hypothesen sind in der Tat im Rahmen der EU und vor allem im Rahmen der Verfassungsdiskussion bislang nur marginal und nicht ausreichend eingesetzt worden.<sup>34</sup>

Das Entscheidungssystem der EU soll somit mit Hilfe des neoinstitutionellen Ansatzes unter legitimationstheoretischen Gesichtspunkten untersucht und normativ bewertet werden.<sup>35</sup> Der neoinstitutionelle Ansatz geht mit dem Schlagwort "Institutions Matter" von der Einschätzung aus, dass das Ergebnis politischer Prozesse – und mithin aus normativer Perspektive auch deren Legitimität oder Illegitimität – zu einem großen Teil davon abhängig ist, in welchen institutionellen Strukturen diese sich vollziehen.<sup>36</sup>

„Eine an der Legitimität als institutionelle Eigenschaft orientierte Analyse, die sich in verschiedene Modi differenzieren lässt, [kann] Fehlschlüsse über die Beurteilung von Institutionen vermindern.“<sup>37</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist für die normative

---

<sup>34</sup> Vgl. Matthes, Claudia/Sell, Katrin: Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa – Ergebnisse und Perspektiven, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998, S. 309-321, hier S. 320: "Ein breites Verständnis der Institution, das auch ihre Legitimität miteinbezieht, könnte allerdings zu einer umfassenderen Kenntnis über den Zustand einer Institution beitragen. So können Wirkungszusammenhänge verdeutlicht werden, die im Sinne von Wenn-dann-Beziehungen Voraussagen über potentielle Entwicklungen der jeweiligen Institution ermöglichen. Wäre Legitimität als Analyseinstrument auf die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa angewendet worden, dann hätte der Zusammenbruch der realsozialistischen Gesellschaften eventuell besser prognostiziert und erklärt werden können."

<sup>35</sup> Vgl. Höreth, Marcus: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Schriften des Zentrums für europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bd. 10. Baden-Baden 1999, S. 25.

<sup>36</sup> Vgl. ebenda.

<sup>37</sup> Vgl. Matthes/Sell, 1998, S. 321.

Beurteilung das Kriterium der politischen Legitimität ausgesucht worden, da die Legitimität als die entscheidende Voraussetzung für die Dauerhaftigkeit von Institutionen angesehen wird. Ferner wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen, dass für die langfristige politische Handlungsfähigkeit eines Systems politische Legitimität entscheidend ist.

Zwei Arten von Institutionalismus werden für die vorliegende Arbeit eine Rolle spielen: Erstens ist hier die zeitliche oder historische Dimension der institutionellen Analyse zu nennen. Gerade im europäischen Integrationsprozess spielt die Zeit für die Institutionenbildung eine große Rolle: „Institutionen sind per definitionem Erscheinungen der Zeit“<sup>38</sup>. Der zweite Punkt betrifft die Beziehungen zwischen den Institutionen. Institutionen sind nicht nebeneinander bestehende, voneinander unabhängige Regelwerke, sondern sind in gegenseitigen Abhängigkeitsbeziehungen eingebunden und agieren im Wechselspiel nach jeweiligen Interessenlagen.<sup>39</sup> Für die zweite Art des Institutionalismus wird vor allem der interaktionsorientierte Institutionalismus von Fritz Scharpf eine Rolle spielen.

Der Untersuchungsgang soll grob skizziert in drei Schritten erfolgen. Da sich die Kompetenzen der hauptamtlichen Präsidentschaft des Europäischen Rates unmittelbar von den Kompetenzen des Europäischen Rates ableiten werden, soll zunächst in einer historischen Betrachtung die traditionelle Rolle des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU ermittelt werden. Beginnend mit der Schaffung des Europäischen Rates im Jahre 1974 bis zu den – an den Herausforderungen gemessen gescheiterten – Regierungskonferenzen von Maastricht (1991) über Amsterdam (1997) bis Nizza (2001) soll der Frage nachgegangen werden:

Wie ist die Rolle des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU traditionell zu bewerten?

<sup>38</sup> Rieger, Elmar: Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 349-367, hier S. 355.

<sup>39</sup> Vgl. Rieger, 1995, S. 354f.

Da der Europäische Rat lange nicht als eigenständiges Organ der EU aufgefasst wurde, ist die Rolle des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU bislang nur marginal untersucht worden. Die offiziellen Aufgaben des Europäischen Rates, von seiner Gründung bis zum Verfassungsentwurf, bestanden und bestehen darin, der EU die notwendigen Impulse zu geben. Im historischen Kontext betrachtet kann allerdings konstatiert werden, dass der Europäische Rat faktisch schon immer über große Entscheidungsmacht verfügte. In der Geschichte der Europäischen Union seit 1974 ist keine relevante Entscheidung zustande gekommen, die gegen den Willen des Europäischen Rates gefällt worden wäre. Vielmehr kann konstatiert werden, dass die größten politischen Entscheidungen der Union, die Währungsunion, die Erweiterungen, die Vertragsreformen etc., das Werk des Europäischen Rates sind. In der vorliegenden Arbeit wird daher die These vertreten, dass der Europäische Rat, unabhängig von seinem informellen Charakter, seit seiner Gründung ein mächtiger, wenn nicht gar der mächtigste, Entscheidungsträger der EU gewesen ist.

„That the European Council has played a fundamental role for a quarter of a century is a generally acknowledged fact and that it should continue to do so in the interest of European integration is not really in dispute.”<sup>40</sup>

Auf diesen Erkenntnissen aufbauend soll die Arbeit des Konvents und hierbei vor allem die Entstehung des Vorschlages für die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates näher analysiert werden. Hierbei soll sowohl die Debatte im Konvent als auch die in den (nationalen) Medien eine Berücksichtigung finden. Das erkenntnisleitende Interesse lautet in diesem Zusammenhang:

Wie und durch welche Entscheidungsmechanismen im Konvent ist der Vorschlag für den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates entstanden, und wie wurde dieser in diesem Gremium bewertet?

---

<sup>40</sup> Vgl. De Schoutheete, Philippe/Wallace, Helen: The European Council, Groupement D'études et de Recherches, Notre Europe, Research and European Issues No. 19, September 2002, S. 17.

Die Stärke des Konvents ist auf seine Zusammensetzung zurückzuführen, denn zum ersten Mal waren es nicht nur Vertreter nationaler Regierungen, sondern überdies Vertreter der nationalen Parlamente, der Regionen und der europäischen Institutionen, die über die Zukunft Europas berieten.<sup>41</sup> Auch wenn einige Beobachter die große Aufgabe des Konvents im Vorfeld eher skeptisch ansahen,<sup>42</sup> wurde die Pluralität der Perspektiven während der Konventsarbeit deutlich. Diese Pluralität wurde ferner durch ein „Forum“ erweitert, welches zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit eröffnete, Beiträge zur allgemeinen Diskussion einzubringen. Dieses Forum funktionierte in Form eines strukturierten Netzes mit einer dafür bestimmten Internetseite<sup>43</sup>, auf der sich die Nichtregierungsorganisationen anmelden konnten, um schriftliche Beiträge an den Konvent zu richten, die sodann jedem Konventsmitglied in zusammengefasster Form übermittelt wurden. Bis zum 7. Juni 2002 hatten sich 207 Organisationen angemeldet und Beiträge zur Diskussion eingebracht.<sup>44</sup>

Allerdings gab es auch Konflikte innerhalb des Konvents. Von Anfang an herrschte im Konvent Skepsis der kleineren Mitgliedsstaaten gegenüber den größeren. So gab es Befürchtungen, dass sich die größeren Mitgliedsstaaten über die Interessen der kleineren Mitgliedsstaaten hinwegsetzen würden<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Allerdings gab es auch kritische Töne hinsichtlich der Zusammensetzung des Konvents: Vielleicht das am meisten kritisierte Charakteristikum des Konvents war die Mitgliederstruktur und hier das Übergewicht männlicher Konventsmitglieder in fortgeschrittenem Alter. Hierzu schreibt Emanuel Richter, Professor für Politikwissenschaft an der RWTH Aachen: „Der Europäische Konvent bietet [...] einen repräsentativen Querschnitt aus den bekannten europapolitischen Funktionseleiten und erweist sich eher als ein altväterliches Gremium bedächtiger Integrationisten mit staatstragendem Bewußtsein, die autoritativ handeln, wo kein handelndes Volk in Aussicht steht.“ Richter, Emanuel: Altväterliches Gremium mit Hang zum Autoritativen, in: Frankfurter Rundschau, 18. November 2002, S. 6.

<sup>42</sup> Vgl. u. a. Grabbe, Heather: Preparing the EU for 2004, Policy Brief, Centre for European Reform (CER), S. 1. Abrufbar unter: [www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf): „The danger is that it will end up debating abstract points of principle, rather than the concrete problems that the enlarged Union will face. [...] The chair, former French president Valéry Giscard d'Estaing, will have to give a very strong steer if the Convention is to produce some useful results rather than degenerate into a talking-shop.“

<sup>43</sup> Vgl. [europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm).

<sup>44</sup> Vgl. Sekretariat des Konvents: Zusammenfassung der Beiträge für das Forum, Brüssel, 17. Juni 2002, Dok. CONV 112/02, abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112d2pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112d2pdf). Vgl. außerdem Sekretariat des Konvents: Liste der Beiträge für das Forum, Brüssel, 19. Juni 2002, Dok. CONV 112/02 ADD 1, abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112-a1d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112-a1d2.pdf).

<sup>45</sup> So z. B. der damalige finnische Premierminister Paavo Lipponen am Anfang des Konvents, vgl. N. N.: Lipponen: EU:n tulevaisuustyössä pieniä maita yrittetään jyrätä, in:

und sogar Vermutungen, dass bereits vor dem Konvent die größeren Staaten zusammengefunden und den künftigen institutionellen Rahmen der EU vereinbart hätten. Bei der Beurteilung des Prozesses der Entscheidungsfindung des Konvents wurde auch häufig bemängelt, dass die Art des Konventspräsidenten Giscard d'Estaing, die Sitzungen zu leiten zu dominierend war und dass er den Konvent für seine Zwecke instrumentalisieren würde.<sup>46</sup> Auch wenn diese Befürchtungen sich im Verlauf des Konvents nicht bestätigt haben, war eine deutliche Blockbildung zwischen den größeren und kleineren Mitgliedsstaaten bis zum Schluss zu beobachten.

Die Entscheidungsmechanismen des Konvents und das Zustandekommen des Vorschlages der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates sollen anhand der offiziellen Dokumente des Konvents eruiert werden. Die Vorbereitung der vorliegenden Arbeit fand von Oktober bis Dezember 2002 in Brüssel statt, wo es der Verfasserin möglich war, die Arbeit des Konvents, soweit sie öffentlich war, unmittelbar vor Ort zu verfolgen. Ferner war es möglich, an dem Prozess beteiligte Personen zu interviewen sowie relevante Dokumente zu sammeln. Da die Beiträge des Konvents in ihrer Gesamtheit den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden, werden nur ausgewählte und für die Präsidentschaft relevante Ausschnitte hier berücksichtigt. Es kann daher kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

Bei der Analyse der Arbeit des Konvents sollen ferner Presseberichte der nationalen sowie europäischen Medien mit in die Überlegungen einbezogen werden, um hierdurch die Wahrnehmung und Bewertung des Konvents in der Öffentlichkeit darstellen zu können. Um die unmittelbaren Erfahrungen in der Entscheidungsfindung des Konvents ermitteln zu können, sind ferner sieben Experten, die unmittelbar in der Arbeit des Konvents involviert waren, interviewt worden. Hierbei handelt es sich um Mitglieder des Konvents inklusive eines Präsidiumsmitglieds sowie politische Beobachter

---

Helsingin Sanomat (HS), 25. Februar 2002, S. A 3..

<sup>46</sup> Vgl. Bulletin Quotidien Europe, No. 8336, 8. November 2002, S. 5.

des Prozesses. Diese Personen vertreten sowohl Mitgliedsstaaten als auch Institutionen der EU. Berücksichtigt sind ferner aufgrund der augenscheinlichen Blockbildung zwischen den größeren und kleineren Mitgliedsstaaten Vertreter sowohl aus den kleineren als auch den größeren Mitgliedsstaaten.

In einem zweiten Schritt soll die Institution „Präsidentschaft“ in einer vergleichenden Systemanalyse einer genaueren Untersuchung unterzogen werden. Hierbei sollen drei unterschiedliche Regierungstypen – das parlamentarische, das präsidentielle sowie das semipräsidentielle System – zunächst theoretisch analysiert werden, wobei das erkenntnisleitende Interesse in diesem Kontext der institutionellen Ordnung und hierbei im Besonderen der Exekutive der institutionellen Ordnung gilt. Hierbei soll folgender Fragestellung nachgegangen werden:

Worin bestehen die institutionellen Unterschiede eines parlamentarischen, eines präsidentiellen und eines semipräsidentiellen Systems und was sind die institutionellen Bedingungen des jeweiligen Systems?

Bezug nehmend auf die Ergebnisse dieser theoretischen Analyse soll der Text des europäischen Verfassungsentwurfs im Hinblick auf den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates und seiner Kompetenzen analysiert werden. Es sollen im Besonderen die in der Verfassung verankerten Kompetenzen des Präsidenten sowie in diesem Kontext die interinstitutionelle Interaktion berücksichtigt werden. Hierbei lautet die zentrale Fragestellung:

Wie ist das Regierungssystem der Europäischen Union nach der Verfassung einzuordnen?

Aufgrund der in der Verfassung verankerten doppelköpfigen Exekutive wird die Analyse des Verfassungstextes der EU zu der These führen, dass das politische System der EU nach der Verfassung am ehesten dem

Semipräsidentialismus zuzuordnen ist.

In dem dritten Teil der vergleichenden Systemanalyse sollen drei unterschiedliche europäische Regierungssysteme, die alle dem Semipräsidentialismus zuzuordnen sind, dargestellt und analysiert werden. Hierbei handelt es sich um die Staaten Österreich, Finnland und Frankreich. Obwohl die Verfassungstexte der drei zu untersuchenden Staaten im Hinblick auf die Kompetenzen des Präsidenten relativ homogen sind, divergieren die Verfassungswirklichkeiten zum Teil drastisch voneinander. In diesem Teil der Untersuchung lautet daher das erkenntnisleitende Interesse:

Was beeinflusst additional zu dem Verfassungstext die Verfassungswirklichkeit eines politischen Systems im Hinblick auf die Kompetenzen des Präsidenten?

Es wird in diesem Zusammenhang gezeigt, dass die Tradition der Entscheidungsfindung zum Teil sogar einen wichtigeren Faktor für die Bestimmung der Rolle des Präsidenten darstellt als der Verfassungstext. So konstatiert der finnische Politikwissenschaftler Jaakko Nousiainen:

„Es ist auch für typische parlamentarische Länder normal, dass die Stellung der Staatsoberhäupter durch die Staatsverfassung 'zu stark ausgebaut' ist: Sie verfügen über Machtbefugnisse, von denen sie in der Praxis keinen Gebrauch machen und ihnen werden Aufgaben übertragen, die sie nicht selbständig wahrnehmen.“<sup>47</sup>

Die ausgesuchten Länder eignen sich für eine Analyse des Semipräsidentialismus und der Kompetenzen des Staatsoberhauptes in diesem System besonders gut, da sie die ganze Bandbreite der semipräsidentiellen Verfassungswirklichkeiten repräsentieren. Typisch für ein semipräsidentielles Regierungssystem ist, wie bereits konstatiert, die Doppelköpfigkeit der Exekutive, wobei diese durch die relative

---

<sup>47</sup> Nousiainen, Jaakko: Das Regierungssystem Finnlands: Von einer gemischten zu einer parlamentarischen Staatsverfassung, in: Das Parlament, das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Justizministerium (Hrsg.): Die Verfassung Finnlands. Vammala 2002, S. 5-45, hier S. 35.

Gleichberechtigung zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten bzw. dem Premierminister gekennzeichnet ist. Wie sich allerdings zeigen wird, ist diese Gleichberechtigung nur theoretischer Natur und existiert in der Wirklichkeit kaum. Während die österreichische Präsidentschaft als ein rein zeremonielles Amt anzusehen ist, ist der französische Präsident traditionell ein starker Entscheidungsträger, der zum Teil völlig unabhängig von dem Premierminister entscheiden kann. In Finnland wiederum gab es im Jahre 2000 eine Verfassungsreform, die das Land in Richtung Parlamentarismus gelenkt hat. Davor und vor allem während des Kalten Krieges in der Ära Kekkonen 1956-1982 gab es einen „allmächtigen“ finnischen Präsidenten, der gegenüber keiner Institution Rechenschaft ablegen musste und der durch keine andere Institution kontrolliert werden konnte. Interessant scheint hierbei die Tatsache zu sein, dass diese unterschiedlichen Präsidentschaften unter sehr ähnlichen Verfassungen möglich waren. Auch wenn politische Institutionen und Systeme immer ihren eigenen Charakter haben und somit in gewissem Sinne Unikate sind,<sup>48</sup> so soll doch in diesem Teil nach den übertragbaren konstitutiven Faktoren für die Rolle des Präsidenten in einem politischen System des Semipräsidentialismus nachgefragt werden.

In einem dritten Schritt sollen die so gewonnenen Erkenntnisse zusammengeführt werden. Mit den Erkenntnissen der historischen Analyse über den Europäischen Rat soll die politische Tradition der Entscheidungsfindung der EU dargelegt werden. Aufbauend auf die Ergebnisse der Untersuchung über die Arbeit des Konvents im Hinblick auf die Effizienzsteigerung und die Schaffung des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates sollen die dortige Entscheidungsfindung und die Motive für das neue Amt zusammengefasst und im Hinblick auf die politische Legitimität bewertet werden. Schließlich soll die europäische Präsidentschaft mit nationalen Präsidentschaften in einen Kontext gebracht werden, um hieraus mögliche Szenarien der künftigen europäischen

---

<sup>48</sup> Vgl. Robert A. Dahl: „every country's constitutional arrangements are unique“, Dahl, Robert A.: *Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience*, in: Ian Shapiro/Russel Hardin (Hrsg.): *Political Order*. New York 1996, S. 175-206, S. 188.



---

Entscheidungsfindung mit einer permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates aufzuzeigen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird von der These ausgegangen, dass das neue Amt der permanenten Präsidentschaft den Stellenwert des gesamten Europäischen Rates im Entscheidungssystem der EU erhöhen wird. Wie seine Kompetenzen in der Wirklichkeit aussehen werden, ist zur Zeit nur schwer zu prognostizieren, da der Verfassungstext verschiedene Optionen ermöglicht. Bei den durchgeführten Interviews mit Experten, die jeder für sich die Arbeit des Konvents eng verfolgten und auch mitgestaltet haben, wurden auf die Frage, worin die zukünftigen Aufgaben des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates bestehen werden, sieben verschiedene Vorstellungen in bezug auf die Ausgestaltung des Amtes geäußert.<sup>49</sup>

Genauso unklar wie die Kompetenzen des Präsidenten ist im Vorfeld auch seine politische Legitimität, die direkt von den tatsächlichen Kompetenzen des Amtes abhängt. Das Amt wurde geschaffen, um die Output-Legitimität der EU zu erhöhen. Wenn dies gelänge, würde es bedeuten, dass der neue Amtsinhaber zur Effizienz der EU beiträgt und somit in der Entscheidungsfindung eine zentrale Rolle spielt. Da mehrfach gezeigt wird, dass die EU im Bereich der GASP keine einheitliche Position bezieht, würde das bedeuten, dass über einige Staaten hinweg entschieden werden muss. Wird der Präsident diese Aufgabe wahrnehmen, bedeutet dies unmittelbar ein Legitimitätsdefizit auf der Input-Seite, da die Bürger der Staaten, die überstimmt wurden, in keinem Fall in diese Entscheidung miteinbezogen würden. In einer solchen Situation müsste dringend ein direktes Mandat von der Bevölkerung an den Präsidenten erteilt werden.

Wenn allerdings der Präsident eher die Position des österreichischen Staatsoberhauptes einnimmt, und lediglich als „Moderator“ zwischen den

---

<sup>49</sup> Vgl. Interview mit Heinrich Hoffschulte, Beobachter im Konvent, Vertreter des Rates der Regionen der Europäischen Union am 13. September 2005, S. 5: „Alles ist Spekulation“; vgl. Interview mit Klaus Hänsch, Mitglied des Konventspräsidiums, deutscher Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent am 8. März 2005, S. 3: „Alles ist klar geregelt“.

einzelnen nationalstaatlichen Interessen agiert, ist anzuzweifeln, ob dieses tatsächlich zur Effizienz der Entscheidungsfindung beiträgt. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird die These vertreten, dass ein Moderator nicht ausreichen wird, um die tiefen Divergenzen der Mitgliedsstaaten der EU zu überbrücken. Würde der Präsident in diesem Sinne tätig, wäre seine Funktion aus legitimatorischer Sicht zweifach anzuzweifeln: Zum einen würde er kaum zur Effizienz, d. h. zur Output-Legitimität, beitragen, zum zweiten wäre in einer solchen Situation auch die Input-Legitimität hinfällig.

Für die politische Legitimität scheint noch eine weitere Tatsache von Bedeutung zu sein: Während Chirac und Schröder an der EU-Präsidentschaft im Konvent arbeiteten, sagte ein Drittel der Franzosen bei einer Umfrage aus, dass sie sich ein sofortiges Anhalten der europäischen Integration wünschten. 34 Prozent der Befragten bestätigten ferner, dass sie an den kommenden EP-Wahlen „nicht besonders“ interessiert seien, 31 Prozent der Befragten sogar „überhaupt nicht“.<sup>50</sup> Die Tatsache, dass die meisten der an der Konventsarbeit beteiligten oder diese beobachtenden Institutionen und Personen die permanente Präsidentschaft ablehnten, scheint aus legitimatorischer Sicht ebenfalls von Bedeutung zu sein. Auch die deutsche Presse war gegenüber der Arbeit des Konvents, vor allem seines Vorsitzenden, sowie dem Vorschlag des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates eher kritisch eingestellt.<sup>51</sup>

Ein weiteres Problem aus der legitimatorischen Perspektive ist ferner, dass, obwohl sich zahlreiche gesellschaftliche Gruppierungen an der Arbeit des Konvents beteiligten, lediglich 28 Prozent der EU-Bevölkerung insgesamt im Frühjahr 2002 von der Existenz des europäischen Konvents wussten.

---

<sup>50</sup> Vgl. EurActiv.com Portal – Dokument: One third of French people want European integration to stop. 20/01/2004. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/-725315-55?1100=1&204&OIDN=1507001&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/-725315-55?1100=1&204&OIDN=1507001&temp=obj7pr).

<sup>51</sup> So schrieb Michael Stabenow im Mai 2003 in der FAZ: „Giscard d'Estaing, mit dem Vorsatz angetreten, im Konvent die Ohren zu spitzen, bemühte sich beim Gezerre um den Präsidenten nicht einmal um den Schein der Unparteilichkeit. Deshalb überhörte er, daß eine klare Mehrheit im Konvent das Modell eines Hauptamtlichen Präsidenten für überflüssig oder gar schädlich hält. [...] Beim Präsidenten-Thema soll Europa nach der Pfeife der großen Staaten Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Deutschland tanzen.“ In: Stabenow, Michael: Lehrstunde europäischer Realpolitik. Deutsch-französische und andere Überlegungen zum europäischen Präsidenten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 9. Mai 2003, S. 10.

Von den deutschen Bürgern waren 21 Prozent informiert, in Großbritannien waren es sogar nur 14 Prozent der Bevölkerung.<sup>52</sup> Die Forderungen einiger Vertreter der akademischen Welt, im Konvent auch dafür Sorge zu tragen, dass die Bevölkerung in diesen Prozess integriert wird, haben diese Tatsache nicht ändern können.<sup>53</sup>

Die vorliegende Untersuchung ist als ein politikwissenschaftliches Unternehmen angelegt. Die Komplexität des Themas macht jedoch die Überwindung der disziplinären Segmentierung der Integrationsforschung erforderlich. Daher sollen die einzelnen Teilbereiche der Politikwissenschaft – politische Theorie, vergleichende Regierungslehre sowie internationale Politik – zusammengeführt werden, soweit diese für die Untersuchung relevant sind. Ferner sind vor allem bei der vergleichenden Regierungslehre Methoden und Erkenntnisse auch von der rechtswissenschaftlichen Forschung notwendig, da die Legitimitätsproblematik an der Schnittstelle zwischen Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft anzusiedeln ist. Die vorliegende Studie versteht sich daher als Beitrag der “interdisziplinären Europaforschung”.

#### **IV Aufbau der Arbeit**

Nach der Einleitung im Teil A werden im nächsten Teil B der theoretische Rahmen und die Konzeption der Arbeit dargelegt. Hierbei werden der institutionalistische Ansatz sowie die politische Legitimität thematisiert. Die institutionelle Ordnung wird hierbei als ein unabhängiger Faktor angesehen, während die politische Legitimität in diesem Zusammenhang als der hiervon

---

<sup>52</sup> Vgl. European Commission, Directorate-General Press and Communication (Hrsg.): Eurobarometer. Public Opinion in the European Union, EU15 Report, No 57. Spring 2002.

<sup>53</sup> Werner Weidenfeld betonte im Sommer 2002, dass die EU sich von einer Schicksalsgemeinschaft hinaus zu einer Erfolgsgemeinschaft entwickeln soll und dass der Konvent hierbei einen großen Beitrag leisten soll: “Aufbauend auf den Integrationsleistungen der Vergangenheit muss Europa deshalb in den Köpfen und Herzen seiner Bürger als eine Gestaltungsmacht verankert werden, die einen entscheidenden Beitrag zur Zukunftssicherung leisten kann.” in: Weidenfeld, Werner: Von der Meinungsbildung zur Konsensfindung – Der Konvent vor seiner zweiten Arbeitsphase, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), EU-Reform. Konvent-Spotlight 07/2002, S. 1.

abhängige Faktor betrachtet wird.

Bei dem institutionalistischen Teil werden nach der allgemeinen Einführung und der Definition der Grundbegriffe der historische Institutionalismus sowie die Spieltheorie von Fritz Scharpf eingehend erläutert. Bei diesen beiden Ansätzen spielt der Kontext der institutionellen Entscheidungen jeweils eine wichtige Rolle. Bei dem historischen Institutionalismus ist es die historische Tradition, bei der Spieltheorie von Scharpf die Gesamtkonstellation der einzelnen Institutionen – die „Akteurskonstellation“ – und die Interaktion zwischen den Institutionen, die als Kontext die Institution und ihre Kompetenzen maßgeblich beeinflussen.

Im darauf folgenden Teil C wird zunächst die Geschichte der Europäischen Union dargelegt, wobei der Europäische Rat hier eine besondere Rolle spielt. Zunächst soll nach den ursprünglichen Gründen europäischer Integration gefragt werden und die Entwicklung bis zur Schaffung des Europäischen Rates dargelegt werden. Hierauf aufbauend soll die Rolle des Europäischen Rates in der EU-Entscheidungsfindung seit 1974 aufgezeigt werden. Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden von Maastricht bis Nizza soll in einem umfangreichen Teil die Arbeit des Konvents betrachtet und analysiert werden.

Der Teil D enthält die vergleichende Systemanalyse. Nach der theoretischen Betrachtung der verschiedenen Regierungssysteme soll das europäische Regierungssystem nach der Verfassung analysiert werden, um anschließend in einer komparativen Systemanalyse festzuhalten, was dies in der Wirklichkeit bedeutet.

Auf der Basis der so gewonnenen Erkenntnisse gilt es schließlich resümierend die Frage zu beantworten, ob die durch die institutionellen Erneuerungen im Hinblick auf den Europäischen Rat und seiner Präsidentschaft, die mit der europäischen Verfassung in Kraft treten, und die hierbei erbrachten Legitimationsleistungen das für das europäische Regieren erforderliche Legitimationsniveau erreichen, und wie das zukünftig

bestehende Entscheidungssystem der europäischen "Polity" zwischen Intergovernmentalismus und Supranationalismus legitimatorisch zu charakterisieren bzw. zu bewerten ist. Diese Beurteilung kann naturgemäß nur von hypothetischer Natur sein, aber es sollen möglichst viele Faktoren berücksichtigt werden, die zu einem Gelingen einer solchen Hypothesenbildung beitragen können.

---

## **B Institutionen und politische Legitimität – theoretischer Rahmen und Konzeption der Arbeit**

### **I. Institutionelle Analyse**

Die Verwendung des neoinstitutionalistischen Ansatzes bei der vorliegenden Arbeit erscheint aus zwei Gründen vielversprechend. Zum einen vertritt der Neoinstitutionalismus die These, dass das Design politischer Institutionen entscheidend für die politischen Ergebnisse eines Systems sei: Die Institutionen beeinflussen den Handlungsrahmen einzelner Akteure innerhalb eines Systems, wirken entweder handlungsermöglichend oder handlungsbeschränkend und üben so Einfluss auf die *Policy* des Systems aus. Die Analysestruktur des Ansatzes ermöglicht es, Institutionen im Hinblick auf ihre Funktionen und Auswirkungen zu analysieren und hierdurch ihren Einfluss auf die Politikergebnisse genauer zu erforschen.

Zum anderen berücksichtigt der institutionalistische Ansatz den historischen Kontext und die Entwicklung der Institutionen. So ist es für eine neoinstitutionelle Analyse von Bedeutung, die Entstehungsbedingungen und die Entwicklung einer Institution sowie die politische Tradition des Systems zu eruieren, um die Institution in größere Zusammenhänge einbetten zu können und hierdurch mehr Erklärungskraft zu gewinnen. Bei einer Analyse des politischen Entscheidungssystems der EU und der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates (ER) ist vor allem dieser zweite Aspekt aufgrund der europäischen Integrationsgeschichte von erheblicher Bedeutung. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll daher zunächst gefragt werden, wie sich der Europäische Rat im Entscheidungssystem der EU seit seiner Entstehung im Jahre 1974 entwickelt hat und welchen Einfluss er heute in der Entscheidungsfindung der EU ausübt. Ferner soll der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates in der künftigen Entscheidungsfindung der EU und im künftigen institutionellen Rahmen, der durch den europäischen Verfassungsvertrag definiert wird, spielen soll. Hierbei wird zunächst die

Entstehungsgeschichte der Präsidentschaft analysiert, d. h. die Arbeit und der Diskurs des europäischen Konvents, um im Anschluss die im EU-Verfassungsvertrag definierten Kompetenzen des Präsidenten genauer zu analysieren. Schließlich soll die im Verfassungsvertrag definierte permanente Präsidentschaft des ER einer vergleichenden Systemanalyse unterzogen werden und im Anschluss mit ausgewählten, im Bezug auf Verfassung und der Präsidentschaft einander ähnlichen und mit der künftigen Verfassung der EU vergleichbaren, nationalen Präsidentschaften verglichen werden, um mögliche Schlussfolgerungen für die künftige Rolle des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates in der EU-Entscheidungsfindung ziehen zu können.

Als ein wichtiger normativer Aspekt bei der Beurteilung der Präsidentschaft soll ferner die Frage eine Rolle spielen, auf welche Weise Institutionen und Verfahren der Europäischen Union insgesamt zur Legitimierung des europäischen Governance-Systems beitragen. Bei der vorliegenden Arbeit soll daher gefragt werden, wie sich im historischen Kontext die Legitimationsquellen des Europäischen Rates bis heute gewandelt haben und wie die einzelnen Phasen theoretisch einzuordnen und zu bewerten sind. Da die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates erst in der Theorie existiert, ist die Analyse der Entscheidungskompetenzen und der Legitimität des Europäischen Rates ein wichtiges Indiz bei der Beurteilung der künftigen Legitimität der Präsidentschaft. Zum anderen soll untersucht werden, inwiefern diese neue Institution die Legitimität der europäischen Politik beeinflussen wird.

Im Vordergrund der Arbeit steht daher zunächst die historische und aktuelle Analyse des Europäischen Rates, wobei „Selbstbeschreibung“ und „Rollenverständnis“ des Europäischen Rates im Kontext des EU-Entscheidungssystems im Vordergrund stehen sollen.<sup>54</sup> Ferner soll in einer „Beziehungsanalyse“ gefragt werden, wie die historischen, gegenwärtigen

---

<sup>54</sup> Vgl. Höreth, Marcus: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Schriften des Zentrums für europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bd. 10. Baden-Baden 1999, S. 27.

und möglicherweise von der Verfassung vorgegebenen künftigen Interaktionen zwischen den einzelnen europäischen Institutionen aussehen sollen und wie diese legitimatorisch zu bewerten sind.<sup>55</sup> Für die vorliegende Arbeit sind also sowohl der institutionalistische Ansatz als auch Theorien und Konzeptionen politischer Legitimität, die später noch näher erläutert werden, von Bedeutung.

Beim institutionalistischen Ansatz ist der historische Institutionalismus für die Analyse des Europäischen Rates und seiner Vergangenheit sowie der Entstehung der Idee einer permanenten Präsidentschaft im Konvent von Bedeutung. Die Funktion und die Interaktion des Europäischen Rates und der permanenten Präsidentschaft mit anderen Institutionen der EU werden anhand des interaktionsorientierten Institutionalismus von Fritz Scharpf, dessen Thesen im Kapitel B I. 2. näher erläutert werden, genauer analysiert und untersucht. Für die Analyse der politischen Legitimität der Präsidentschaft und der gesamten Union sind zunächst klassische Theorien der politischen Legitimität von Bedeutung, die im Abschnitt B II. 2. genauer behandelt werden. Ferner soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern klassische Theorien der Legitimität für eine supranationale Ordnung überhaupt anwendbar sind und welche zusätzlichen Fragen sich hierbei stellen werden.

Zunächst allerdings sollen im Folgenden die Grundzüge des institutionalistischen Ansatzes dargelegt und diskutiert werden.

## **I. 1 Grundzüge des institutionalistischen Ansatzes**

### **I. 1. 1 Grundannahmen des Neoinstitutionalismus**

Der Neoinstitutionalismus bietet eher das Bild einer Kollage als das eines einheitlichen Ansatzes.<sup>56</sup> Gemeinsam jedoch für alle verschiedenen

---

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 25-27.

<sup>56</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 257.



Richtungen des Neoinstitutionalismus ist die Kernaussage des Ansatzes, wonach den Institutionen eine

„kaum zu unterschätzende, in der jüngeren Vergangenheit jedoch vernachlässigte handlungsermöglichende und zugleich handlungsbeschränkende Wirkung im politischen Prozess zukommt.“<sup>57</sup>

Der bekannteste neoinstitutionalistische Ansatz ist der von James G. March und Johan P. Olsen, der 1984 zunächst als Aufsatz und 1989 schließlich auch als Buch veröffentlicht wurde.<sup>58</sup> Anders als der klassische Institutionalismus, der politische Systeme häufig mit einfachen Klassifikationen gruppiert (z. B. parlamentarische versus präsidentielle Regierungssysteme), geht der Neoinstitutionalismus davon aus, dass politisches Handeln in außerordentlich vielfältigen institutionellen Regimes stattfindet.<sup>59</sup> Die tatsächliche Vielfalt der institutionellen Strukturen politischer Systeme kann nach dem neoinstitutionalistischen Ansatz aufgrund der Komplexität nicht mit den Konzepten der klassischen politischen Theorie angemessen erfasst werden.<sup>60</sup>

Die Theorie des Neoinstitutionalismus umfasst mehrere Ansätze, die sich alle unter dem gleichen Überbegriff sammeln. Hierbei sind allerdings drei Grundrichtungen zu erkennen. Zum einen gibt es den im Bereich der Ökonomie häufig verwendeten Rational-Choice-Institutionalismus, der von vollkommen rationalen Akteuren mit einem uneingeschränkten Informationszugang ausgeht und Institutionen als Handlungsbeschränkungen rationaler Wahlhandlungen versteht.<sup>61</sup> Institutionen strukturieren hierbei das strategische Handeln von Individuen und Gruppen. Weil sie den Beteiligten ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit über das voraussichtliche Handeln anderer bereitstellen, ermöglichen sie Kooperation in Kollektivhandlungssituationen, die prinzipiell ein Dilemma darstellen, d.h. in Situationen, „in denen zweckrational kalkulierende Individuen ohne

---

<sup>57</sup> Ebenda, S. 255.

<sup>58</sup> March, J. G./Olsen, J. P.: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York 1989.

<sup>59</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 255.

<sup>60</sup> Vgl. ebenda, S. 256.

<sup>61</sup> „institutional rational choice“, vgl. Kaiser, 2001, S. 254.

---

institutionelle Rahmensetzung nicht kooperationsfähig wären.“<sup>62</sup>

Zum anderen, und konträr dazu, gibt es die eher soziologisch-strukturtheoretisch verankerten Konzepte, in denen Institutionen als Kulturphänomene und als Handlungsmuster verstanden werden. Dieser Ansatz betont die Einbettung der Akteure in handlungsleitende institutionelle Strukturen. Der Institutionenbegriff wird hierbei sehr breit definiert. Neben den formalen und informellen Regeln politischer Entscheidungsprozesse werden hier auch soziale Normen, Symbole, kognitive Muster und Moralvorstellungen als Institutionen aufgefasst. Dieser Ansatz bringt die Begriffe Institution und Kultur zusammen und mischt sie miteinander.<sup>63</sup> Der besonders in der Forschung zur internationalen Politik und dort vor allem in den Beiträgen zum „governance“ im Netzwerk der europäischen Integration vorgeschlagene reflexive Institutionalismus ist in der empirischen Anwendung dieser Richtung gefolgt. Als Leitsatz für den soziologisch-kulturalistischen Ansatz vom Neoinstitutionalismus schlägt André Kaiser folgende Formulierung vor:

„Institutions create theories about themselves which have, in turn, consequences for the interaction of actors.“<sup>64</sup>

Der dritte Ansatz ist der historische Institutionalismus, der von längerfristiger institutioneller Entwicklung ausgeht, welche die Grundlage für die politische Entwicklung und die Politikergebnisse bildet.<sup>65</sup> Stärker als der Rational-Choice-Institutionalismus betont der historische Institutionalismus die Einbettung individueller Wahlhandlungen in langfristig angelegte, die Präferenzen der Akteure strukturierende institutionelle Kanäle. Hiernach können politische Entscheidungen heutiger Akteure nur auf dem Hintergrund längerfristiger Entwicklungspfade in politischen Systemen verstanden werden. Die politische Struktur, die durch die

---

<sup>62</sup> Ebenda, S. 262.

<sup>63</sup> Vgl. ebenda, S. 262f.

<sup>64</sup> Ebenda, S. 263; allerdings ist hier die Übereinstimmung mit dem interaktionsorientiertem Institutionalismus von Scharpf nicht zu übersehen, was die Auffassung bekräftigt, die verschiedenen Zweige des Neoinstitutionalismus seien stark miteinander verzahnt.

<sup>65</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 254.

Institutionen vorgegeben ist, und die Handlungen der Akteure werden als wechselseitig aufeinander einwirkende Größen gesehen.<sup>66</sup> Der historische Institutionalismus vertritt daher zwei Thesen: Zum einen gibt es ein Phänomen des institutionellen Lernens entlang einem Entwicklungspfad durch die Institutionenentwicklung; zum anderen werden die Präferenzen der Beteiligten von den sich verändernden institutionellen Konstellationen geprägt und sind nicht statisch.<sup>67</sup> Mit der Bildung von Institutionen sind Kontinuitäten und Diskontinuitäten der gesellschaftlichen Entwicklung verbunden, und Institutionen sind immer als Erscheinungen der Zeit zu verstehen.<sup>68</sup> Nach dem historischen Institutionalismus sind einmal geschaffene Institutionen nur schwer wieder abzuschaffen:

„Institutionen weisen erfahrungsgemäß ein hohes Beharrungsvermögen auf, lassen sich also, wenn sie einmal etabliert sind, nur schwer wieder verändern.“<sup>69</sup>

Der Institutionenwandel wird häufig anhand des historischen Institutionalismus erklärt. Institutionenwandel ist hiernach in der Regel kein geplanter Prozess der Problemlösung, in dem einer gegebenen Intention ein erzielt Ergebnis gegenübersteht, sondern ein „Vorgang der tastenden Anpassung an veränderte Bedingungen“<sup>70</sup>, der institutionellen Entwicklungspfad folgt. Da die Akteure in der Lebenswirklichkeit lediglich über begrenzte Rationalität sowie begrenzte Informationen verfügen und sich mit zahlreichen Lösungsalternativen konfrontiert sehen, die sie in ihrer Entscheidungskompetenz de facto überfordern, orientieren sie sich bei den institutionellen Lösungen an historisch angelegten Lösungsmustern.<sup>71</sup>

Rational-Choice-Institutionalismus und historischer Institutionalismus werden als kompatible Analyseraster für die empirische Forschung

<sup>66</sup> Vgl. ebenda, S. 263.

<sup>67</sup> Vgl. ebenda, S. 265.

<sup>68</sup> Vgl. Rieger, 1995, S. 355.

<sup>69</sup> Decker, Frank: Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 1-2/2003, S. 16-23, hier S. 22.

<sup>70</sup> Kaiser, 2001, S. 260.

<sup>71</sup> Vgl. ebenda.

angesehen<sup>72</sup>, weil sie Antworten auf unterschiedliche Fragen geben. Dies erklärt André Kaiser damit, dass die Erklärung politischen Handelns in einem gegebenen institutionellen Rahmen etwas anderes sei als die Erklärung politischen Handelns in einem durch institutionelle Entwicklungspfade strukturierten, sich wandelnden Kontext. Der Rational-Choice-Institutionalismus sieht die Institutionenkonstellationen als gegeben und als Gleichgewichtslösungen für kollektive Entscheidungsdilemmata. Dieses recht statische Erklärungsmuster kann durch den historischen Institutionalismus ergänzt werden, indem die endogene Präferenzbildung der politischen Akteure mitberücksichtigt und in die Erklärung einbezogen wird.<sup>73</sup>

Sowohl der historische Institutionalismus als auch der Rational-Choice-Institutionalismus sind für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung. Der akteurszentrierte Institutionalismus von Fritz Scharpf verbindet diese beiden institutionalistischen Ansätze.

Der Neoinstitutionalismus erkennt im Gegensatz zum Institutionalismus an, dass Institutionen nur ein Faktor unter mehreren sind, die den politischen Prozess und die Politikergebnisse beeinflussen. Diese determinieren nicht das Verhalten politischer Akteure, enthalten allerdings Handlungslogiken, denen die Akteure üblicherweise folgen.<sup>74</sup>

Der Neoinstitutionalismus versucht, Antworten auf Fragen der empirischen Demokratieforschung zu geben, wobei André Kaiser hier drei Dimensionen unterscheidet:

- „1) *Policy-Dimension*: Welchen Einfluss hat ein gegebenes Set politischer Institutionen auf die Policy-Produktion des politischen Systems? Wie wirkt es sich auf die Performanz des Systems aus?
- 2) *Politics-Dimension*: Welche strukturellen Effekte haben politische Institutionen auf die Wahlhandlungen und Einflusschancen politischer Akteure im Entscheidungsprozess?
- 3) *Polity-Dimension*: Wie lässt sich die erstaunliche Variationsbreite

---

<sup>72</sup> Vgl. ebenda, S. 264.

<sup>73</sup> Vgl. ebenda, S. 269.

<sup>74</sup> „Structural suggestion“ von Keith Dowding; hier übernommen von Kaiser, 2001, S. 256.

---

von institutionellen Regimes in demokratischen Regierungssystemen erklären?“<sup>75</sup>

Die ersten beiden Dimensionen betrachten Institutionen als unabhängige Variable, während sie auf der *Polity*-Dimension die abhängige Variable darstellen.<sup>76</sup> In der vorliegenden Untersuchung sind alle von Kaiser aufgelisteten Dimensionen von Bedeutung. Die *Policy*-Dimension des Neoinstitutionalismus wird bei der ultimativen Fragestellung angewandt, welchen Einfluss die Schaffung einer permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates auf die Policy-Produktion, unter dem Gesichtspunkt der politischen Legitimität, der EU hat. Die *Politics*-Dimension ist bei der Fragestellung von Bedeutung, wie die Strukturen des gesamten Entscheidungssystems der EU durch die Schaffung einer permanenten Präsidentschaft beeinflusst werden. Hier spielt vor allem der Aspekt des institutionellen Gleichgewichts – des *balance of power* – eine bedeutende Rolle. Die *Polity*-Dimension des Neoinstitutionalismus wird bei der vergleichenden Systemanalyse zu Rate gezogen, wenn es um die Frage geht, wie sich die ausgewählten nationalen Präsidentschaften entwickelt haben und wie sie heute zu beschreiben sind. Die permanente Präsidentschaft des ER wird bei der vorliegenden Untersuchung als eine abhängige Variable verstanden.

Für die vorliegende Untersuchung sind folgende Fragen von Bedeutung: Welchen Einfluss hat die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates auf die Policy-Produktion des politischen Systems der Europäischen Union? Wie wirkt sich die neue Präsidentschaft auf die Performanz des Systems aus? Und: Welche strukturellen Effekte hat die Präsidentschaft auf die Wahlhandlungen und Einflusschancen politischer Akteure im Entscheidungsprozess der EU?

Aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Definitionen von Institution<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Kaiser, 2001, S. 256.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda.

<sup>77</sup> Niklas Luhmann definiert Institutionen als „zeitlich, sachlich und sozial generalisierte Verhaltenserwartungen und bilden als solche die Struktur sozialer Systeme“, Luhmann, Niklas: Grundrechte als Institution. Berlin 1965, S. 13. Rainer Lepsius plädiert für eine

wird hier von dem Versuch Abstand genommen, eine allgemein gültige und verbindliche Begriffsklärung politischer Institutionen vorzunehmen. Vielmehr soll der Vorschlag von Rainer Lepsius aufgegriffen werden, sich auf die Fragestellung und nicht auf die Definition von Institutionen zu konzentrieren. Institutionen werden in der vorliegenden Arbeit nach Fritz Scharpf als Regelwerke verstanden, die den (politischen) Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren. Der Gegenstand der vorliegenden Analyse, die durch den Verfassungsvertrag institutionalisierte permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates, soll im Rahmen dieser Arbeit im Hinblick auf ihre Aufgaben und, um den Ausführungen von Lepsius zu folgen, ihren Leitideen sowie auf das Verhältnis zu anderen Institutionen, Leitideen und Konfliktverläufen, analysiert werden.

### **I. 1. 2 Die normative Dimension des Institutionalismus**

Für die Frage nach der Legitimität und Stabilität von Verfassungsinstitutionen spielen institutionalistische Ansätze eine erhebliche Rolle.<sup>78</sup> Institutionen sind immer auch ein Ausdruck der herrschenden Werte. Rainer Lepsius stellt, Max Weber folgend, den Zusammenhang zwischen Werten und Institutionen her:

„Interessen sind ideenbezogen, sie bedürfen eines Wertbezuges für die Formulierung ihrer Ziele und für die Rechtfertigung der Mittel, mit denen diese Ziele verfolgt werden. Ideen sind interessenbezogen, sie konkretisieren sich an Interessenlagen und erhalten durch diese

---

Definition, wonach „jede auf Dauer gestellte Handlungsorientierung, die nicht situativ, spontan, einmalig oder abweichend ist, gilt als ‚institutionalisiert‘.“ Lepsius, 1995, S. 394. Heinrich Oberreuter setzt sich für eine politikwissenschaftliche Definition von Institutionen, wonach alle Strukturen und Konventionen, die den politischen Entscheidungsprozess strukturieren, als Institutionen gelten sollen. Vgl. Oberreuter, Heinrich: Verfassung, in: Ledger Helms/Uwe Jung: Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 45-73, hier S. 52. Fritz Scharpf wiederum bezeichnet als Institutionen Regelsysteme, die „einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren.“ Scharpf, Fritz: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000, S. 77. Die genannten Beispiele stellen naturgemäß nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlich existierenden Definitionen von „Institution“ dar.

<sup>78</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 275.

Deutungsmacht. Institutionen formen Interessen und bieten Verfahrensweisen für ihre Durchsetzung, Institutionen geben Ideen Geltung in bestimmten Handlungskontexten. Der Kampf der Interessen, der Streit über Ideen, der Konflikt zwischen Institutionen läßt stets neue soziale Konstellationen entstehen, die die historische Entwicklung offen halten. Aus Interessen, Ideen und Institutionen entstehen soziale Ordnungen, die die Lebensverhältnisse, die Persönlichkeit und die Wertorientierung der Menschen bestimmen.“<sup>79</sup>

Institutionen konkretisieren nach Lepsius Wertorientierungen für politisches Verhalten und werden durch die Wirkungen dieser Institutionen weiterentwickelt. Zwischen politischer Kultur und politischen Institutionen besteht ein unmittelbarer Zusammenhang, wobei sich diese gegenseitig bedingen:

„Ohne legitimierende Wertbindungen können Institutionen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, ohne Institutionen gewinnen Wertorientierungen keine dauerhafte Geltung.“<sup>80</sup>

Für die aristotelische Frage nach der „guten Ordnung“ ist die institutionelle Architektur und somit der neoinstitutionelle Ansatz maßgeblich. Hierbei lautet die zentrale Frage: Wie sehen die Institutionen einer „guten Ordnung“ aus und durch welche institutionellen Konstellationen kann, wenn überhaupt, die Konsolidierung eines funktionierenden demokratischen politischen Systems gewährleistet werden? Der Neoinstitutionalismus geht im Gegensatz zum Institutionalismus auch solchen normativen Fragestellungen nach. Hiernach haben Institutionen einen Doppelcharakter. Sie stellen nicht nur das Regelwerk eines Systems, „the rules of the game“, dar, sondern reflektieren grundlegende Wertvorstellungen des jeweiligen Systems und vermitteln in ihrer Anwendung das Verständnis einer guten Ordnung.<sup>81</sup> André Kaiser zitiert hier John Stuart Mill, der in seinem Buch „Considerations on Representative Government“ fragt: „To what extent forms of government are a matter of choice?“ Diese angesprochene Wahl bei einer Institutionenreform basiert nie alleine auf gesellschaftlichen Bedingungen oder taktischen oder politischen Präferenzen, sondern

---

<sup>79</sup> Lepsius, 1990, S. 7.

<sup>80</sup> Ebenda, S. 63.

<sup>81</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 276.

beinhaltet immer auch moralische Grundentscheidungen.<sup>82</sup> Wenn Institutionen individuelle Präferenzen formen, die Beteiligten also gewissermaßen erziehen, wie der Neoinstitutionalismus behauptet, dann enthalten Institutionen durchaus das Potential zur „deliberativen Entdeckung des Gemeinwohls“<sup>83</sup>. Auch Klaus von Beyme betonte diesen Aspekt des Neoinstitutionalismus und konstatiert, dass die Alt-Institutionalisten behauptet haben, dass die Suche nach guten Menschen vergeblich und sogar schädlich sei. Daher gilt für ihn: „Gute Institutionen sollten die Bürger an den Auswüchsen des Schlechtseins hindern.“<sup>84</sup>

Wenn demokratische und im Sinne von legitimen Ordnungen „gute“ Institutionen geschaffen werden, werden der politische Prozess und die politischen Ergebnisse gleichzeitig in diese Richtung gerückt. Das ist die normative Begründung für die Etablierung von Institutionen solcher Ordnungen.<sup>85</sup>

Rainer Lepsius bezeichnet diese normative Begründung politischer Institutionen als eine „Leitidee“. Hierunter versteht er eine normative Ausrichtung der Institutionen und des politischen Systems, die hinter den Institutionen steckt. Diese steht nach Lepsius im Zentrum der politischen Entscheidungen „[d]ie Koordination und Vermittlung institutionalisierter Leitideen.“<sup>86</sup>

Indem Institutionen reformiert werden, wird auf den Grad und die Richtung der Leitideen bewusst Einfluss genommen. Bei einer Institutionenreform werden immer manche Leitideen institutionalisiert, während andere de-institutionalisiert werden.<sup>87</sup>

André Kaiser greift die Idee der Leitidee von Lepsius auf und bekräftigt,

---

<sup>82</sup> Vgl. ebenda.

<sup>83</sup> Ebenda.

<sup>84</sup> Beyme, Klaus von: Demokratiereform als Reform der parlamentarischen Parteidemokratie, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 27-42, hier S. 28.

<sup>85</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 276.

<sup>86</sup> Lepsius, 1990, S. 399.

<sup>87</sup> Vgl. ebenda, S. 400.



dass Institutionen auch etwas darüber aussagen, wie das durch die Institutionen konstituierte Gemeinwesen sich selbst wahrnimmt und was es sein möchte. Eingefordert werden hierbei sowohl empirische Beiträge zu dem Problem, ob und bis zu welchem Grade es Akteuren in politischen Systemen gelingt, über spezifische Institutionendesigns die Funktionsfähigkeit und die Zielsetzungen des demokratischen Gemeinwesens zu realisieren, als auch normative Überlegungen zu der klassischen Frage, wie Institutionen beschaffen sein müssen, damit sie eine „gute Ordnung“ – das „gute Leben“ – ermöglichen.<sup>88</sup>

Diesen Zusammenhang erkennt auch Lepsius, der in seinen Ausführungen bemängelt, dass häufig Effizienzargumente die eigentliche Problematik der Institutionenpolitik überdecken. Da eine moderne Gesellschaft zahlreiche Leitideen vertritt, ist die Aufgabe der Institutionenpolitik nicht mehr, möglichst effizient eine Leitidee zu vermitteln, sondern die Beachtung der Interdependenz verschiedener Leitideen und die Vermittlung ihrer Konflikte sicherzustellen.<sup>89</sup>

An dieser Stelle lässt sich konstatieren, dass politische Institutionen einen Ordnungsraum herstellen, in dem

„Individuen ein Repertoire an Verhaltensregeln vorfinden, denen sie folgen können, ohne jedes Mal von neuem in eine Kalkulation des Nettonutzens aller auch nur denkbaren Handlungsalternativen eintreten zu müssen.“<sup>90</sup>

Institutionen stellen ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit bei allen Akteuren des Systems her. Allerdings sind sie nicht nur als Instrumente politischer Interaktion zu verstehen, sondern beinhalten aktuelle Wertevorstellungen und verkörpern grundlegende Ideen über den Zweck des Zusammenlebens im Gemeinwesen.<sup>91</sup>

Im Hinblick auf diese Überlegungen lautet die zentrale Frage der

---

<sup>88</sup> Vgl. Kaiser, 2001, S. 272.

<sup>89</sup> Vgl. Lepsius, 1990, S. 402f.

<sup>90</sup> Kaiser, 2001, S. 258.

<sup>91</sup> Vgl. ebenda, S. 259.

vorliegenden Arbeit der Institutionenanalyse: Welche normativen Ansprüche oder Leitideen sollen mit der Schaffung der europäischen Verfassung verfolgt werden, und wie ist die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates in diesem Kontext zu bewerten?

## **I. 2 Der interaktionsorientierte Institutionalismus unter besonderer Berücksichtigung der Spieltheorie von F. Scharpf**

„Wenn wir einmal den institutionellen Kontext der Interaktionen kennen, wissen wir eine ganze Menge über die beteiligten Akteure, ihre Optionen und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen.“<sup>92</sup>

Diese institutionalistische Annahme ist der Kern des von Fritz Scharpf in Kooperation mit anderen Wissenschaftlern am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entwickelten „akteurszentrierten und interaktionsorientierten Institutionalismus“. Sie kann für eine Analyse zahlreicher politischer Interaktionen sowie ihrer Ergebnisse, die auf einem bestimmten institutionellen Muster basieren, verwendet werden.

„Politik ist per definitionem intentionales Handeln von Akteuren, die ein großes Interesse daran haben, bestimmte Ergebnisse zu erzielen.“<sup>93</sup>

Nach dieser Annahme beeinflussen Institutionen Handlungen der gesellschaftlichen Akteure in mehrfacher Weise. Institutionen bestimmen sowohl die Wahrnehmungen, Handlungspräferenzen als auch die Strategien der verschiedenen Akteure. Hiernach werden die Akteure durch Institutionen definiert, ihre Präferenzen und Ziele werden festgelegt. Im Kontext der gesellschaftlichen und politischen Interaktion dieser Akteure konstituieren Institutionen Strategien und Handlungen. Auch wenn der Ansatz von Scharpf Platz für individuelle Freiheiten lässt, können doch nach dieser These alle politischen Prozesse, Abläufe und Ergebnisse der Vergangenheit umfassend mit den jeweiligen institutionellen Konstellationen erklärt werden. Aus einer solchen Ex-post-Analyse leitet

---

<sup>92</sup> Scharpf, 2000, S. 81.

<sup>93</sup> Ebenda, S. 74.

Scharpf den Anspruch ab, zukünftige politische Ergebnisse anhand der bestehenden Institutionen zwar nicht vorherzusagen, jedoch zumindest mögliche Handlungsalternativen aufzuzeigen.

Aus diesem Ansatz heraus ist auch die Spieltheorie von Scharpf entstanden, die als ein Interaktionsmodell verwendet werden kann. Anhand dieser Theorie werden alle Handlungen erklärt, egal ob sie durch individuelle oder korporative Akteure, durch ihre Präferenzen, das „Selbstbild“ oder durch ihre Strategien, die wiederum auf Institutionen basieren, bedingt werden. Das ganze politische Geschehen eines Systems wird hier mit Spielern, strategischen Interaktionen und Optionen erklärt. Scharpfs Spieltheorie basiert auf einer Doppelperspektive:

„The approach proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors [...] but that these interactions are structured, and the outcomes shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur.“<sup>94</sup>

Der häufigste Kritikpunkt am Modell von Scharpf betrifft die recht einfache Erklärungsstruktur der politischen Prozesse und die starke Vereinfachung der tatsächlichen Interaktion.<sup>95</sup> Diese Kritik kontert Scharpf allerdings mit der Aussage, dass eine gewisse Vereinfachung für eine Modellierung von politischen Prozessen immer notwendig sei, um sich wiederholende Strukturen erkennen zu können. Dieses verhindere jedoch nicht die Ergänzung der Analyse durch fallspezifische Gegebenheiten.<sup>96</sup>

Scharpf knüpft an die allgemeine Aussage des Institutionalismus an, wonach Institutionen nicht voneinander unabhängige, nebeneinander existierende Regelwerke seien, sondern in gegenseitigen Abhängigkeitsbeziehungen eingebundene Strukturen darstellten. Zum einen beziehen sich diese auf die Strukturen der Gesellschaft, zum anderen wird ihre Entstehung und Entwicklung stark durch die bestehende institutionelle Ordnung

---

<sup>94</sup> Zitat von Scharpf übernommen von: Kaiser, 2001, S. 267.

<sup>95</sup> Das Modell von Scharpf wirkt für manche Autoren aufgrund der einfachen Erklärungsmuster sogar „geradezu banal“, vgl. hierzu Oberreuter, 2004, S. 53.

<sup>96</sup> Vgl. Scharpf, 2000, S. 77.

bestimmt. Durch die Entstehung neuer Institutionen wird das Design und Gleichgewicht der Institutionen eines Systems, die „balance of power“, verändert. Aus diesem Grunde mobilisiert eine Institutionenbildung immer Gegenkräfte, die den Prozess zunächst verhindern wollen. Wenn eine neue Institution etabliert worden ist, kommt es von dieser Seite zu Anstrengungen, um die neue Institution zu kontrollieren oder durch Stärkung anderer Institutionen das alte Gleichgewicht wieder herzustellen.<sup>97</sup> An den Ansätzen von March und Olsen sowie am gesamten soziokulturellen Ansatz des Institutionalismus kritisiert Scharpf, dass hier zu viele Faktoren als das Handeln beeinflussende Institutionen angesehen werden (Normen, Symbole, kognitive Muster etc.). Würden alle diese Faktoren tatsächlich als eine Institution das Handeln von Akteuren beeinflussen, würde die tatsächliche Handlungsfreiheit eines Individuums in Richtung Null tendieren.

Im vorigen Kapitel wurde bereits die Kompatibilität des historischen Institutionalismus mit dem Ansatz des Rational-Choice-Institutionalismus diskutiert. Auch Scharpf verbindet diese beiden Ansätze miteinander. Er konzentriert sich hierbei auf die Policy-Dimension der Analyse, und seine zentrale Fragestellung lautet: In welcher Weise tragen institutionelle Faktoren zu unterschiedlichen Politikergebnissen, bzw. zur „Performanz politischer Systeme“<sup>98</sup>, bei? Die Idee hinter dem Ansatz von Scharpf ist, dass Demokratien prinzipiell ihre Leistungsbilanz in zahlreichen Politikfeldern verbessern könnten, wenn sie ihre institutionellen Arrangements optimieren würden. Daher lohnt es sich, Institutionen mit Politikergebnissen in Verbindung zu bringen, um künftige institutionelle Entscheidungen im Hinblick auf ihre Relevanz für politische Entscheidungen und Prozesse „besser“ treffen zu können.<sup>99</sup>

Die Präferenzen der politischen Akteure sind in Scharpfs Ansatz nicht einfach gegeben, sondern werden kontinuierlich und in vielfacher Weise durch sich verändernde Konstellationen geprägt. Die komplexen

---

<sup>97</sup> Vgl. Rieger, 1995, S. 355.

<sup>98</sup> Kaiser, 2001, S. 266.

<sup>99</sup> Vgl. ebenda, S. 266f.

Handlungsorientierungen sind hiernach abhängig von der jeweiligen Wahrnehmung der Handlungssituation, die nur teilweise von institutionellen Faktoren bestimmt ist. Diese hängt stark von der eigenen Perspektive, d. h. dem Selbstbild ab, welches wiederum aber institutionell bestimmt wird. Hier liegt die Übereinstimmung des Ansatzes von Scharpf mit dem historischen Institutionalismus.<sup>100</sup> Ferner übernimmt er eine weitere These des historischen Institutionalismus, wonach institutionelle Erklärungen für Politikprozesse und Politikergebnisse immer zeit- und ortsabhängig, also pfadabhängig, sind: „History is not efficient“<sup>101</sup>. Bestimmte institutionelle Bedingungen führen nach dieser Auffassung nicht notwendigerweise zu bestimmten Politikergebnissen. Institutionelle Regelmäßigkeiten können somit nur schwerlich eine universelle Gültigkeit beanspruchen und hierdurch Theorien bilden.

Soziale Phänomene werden in Scharpfs Ansatz als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren verstanden.

„Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst.“<sup>102</sup>

Im Zusammenhang empirischer Policy-Forschung bietet der Ansatz von Scharpf, wie er es selbst betont, die Grundlage für „kontrafaktische Gedankenexperimente“.<sup>103</sup>

Die Anwendbarkeit von – im weiteren Sinne spieltheoretischen – analytischen Werkzeugen von Scharpf ist für eine Beurteilung neuer Institutionen immens. Daher wird dieser Ansatz in der vorliegenden Arbeit Verwendung finden.

---

<sup>100</sup> Vgl. ebenda, S. 268.

<sup>101</sup> Zitat von Fritz Scharpf übernommen von: Kaiser, 2001, S. 268.

<sup>102</sup> Scharpf, 2000, S. 17.

<sup>103</sup> Vgl. ebenda, S. 31f.

## **I. 2. 1 Ein Fallbeispiel zur Anwendung von interaktionsorientiertem Institutionalismus<sup>104</sup>**

Fritz Scharpf hat seinen Ansatz während einer Studie entwickelt, bei der spieltheoretische Analysen mit empirischer Arbeit verbunden wurden und die im Folgenden kurz dargestellt werden soll. Bei dieser Studie untersuchte Scharpf die wirtschaftliche Entwicklung von vier westlichen Ländern in den frühen siebziger Jahre: Österreich, Großbritannien, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland. Der Grund für seine Untersuchungen war der Befund, dass, obwohl alle OECD-Länder am Anfang der siebziger Jahre mit der Ölpreiskrise von 1973-1974 und mit anderen zum Teil dramatischen internationalen Veränderungen der Wirtschaft konfrontiert wurden und aus diesem Grunde unter Stagflation litten, einzelne Länder hinsichtlich der Inflation und der Arbeitslosigkeit doch deutliche Unterschiede aufwiesen. Als eine Folge der Ölkrise hatten sich in den untersuchten Ländern eine Kostendruck-Inflation und Nachfragemangel-Arbeitslosigkeit herausgebildet, für deren Bewältigung die nationale Wirtschaftspolitik nicht gerüstet war.<sup>105</sup> Als Instrumente gegen die Stagflation wurden die Steuerpolitik, die Geldpolitik sowie die Lohnpolitik einbezogen.<sup>106</sup> Es wurde auf der einen Seite versucht, mit der Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften die Kostendruck-Inflation einzudämmen, während auf der anderen Seite Anstrengungen unternommen wurden, mit Hilfe der Steuer- und Geldpolitik die Nachfrage zu stärken. Ziel war es hierbei, die Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, ohne dabei übermäßige Inflationsraten zu produzieren.<sup>107</sup>

Alle untersuchten Länder waren am Anfang der Krise 1973 in relativ guter wirtschaftlicher Verfassung, und alle wurden anfangs von sozialdemokratischen Parteien regiert. Diese Tatsache ließ Scharpf vermuten, dass

---

<sup>104</sup> Die Darstellung des Beispiels erfolgt nach den Darstellungen von Scharpf, 2000, S. 20ff.

<sup>105</sup> Hierbei beschreibt Scharpf die damaligen Umstände, wonach die klassischen Mittel des Staates entweder in der steuer- und geldpolitischen Expansion auf der einen Seite oder in der Dämpfung der Nachfrage auf der anderen Seite bestanden. Diese konnten allerdings nicht gleichzeitig eingesetzt werden: Wäre eines der Probleme verbessert worden, so wäre gleichzeitig das andere verschlimmert worden.

<sup>106</sup> Vgl. Scharpf, 2000, S. 20f.

<sup>107</sup> Vgl. ebenda, S. 21.

diese Länder ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung und ein weniger starkes Interesse an der Vermeidung hoher Inflationsraten hatten. Am Ende der siebziger Jahre war es von den untersuchten Ländern jedoch nur Österreich gelungen, sowohl Vollbeschäftigung als auch relative Preisstabilität zu erreichen und zu bewahren. Großbritannien hat bei dieser Studie sowohl im Hinblick auf die Beschäftigung als auch auf die Inflationsrate eher schlecht abgeschnitten. Schweden schnitt in Bezug auf die Beschäftigung am besten ab, litt aber unter hohen Inflationsraten, während Deutschland die niedrigsten Inflationsraten mit dem höchsten Anstieg der Arbeitslosigkeit meldete.<sup>108</sup>

Diese unterschiedlichen Performanzen konnte Fritz Scharpf in seiner Studie mit den institutionellen Strukturen des jeweiligen Landes begründen und die unterschiedlichen Ergebnisse durch unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen erklären. Wichtig für das Ergebnis war nach seiner Auffassung zum einen die gesellschaftliche Stellung der Gewerkschaften, wobei es hier eine Rolle spielte, ob diese zentral oder dezentral organisiert waren und über welche Macht sie in der Gesellschaft verfügten. Zum zweiten war die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zentralbank für die institutionelle Policy-Analyse von besonderer Bedeutung. Hier wurde die Autonomie der Zentralbank von der Regierung analysiert. Zum dritten wurde die Gestaltungsmöglichkeit der Parteien untersucht, wobei hier die Struktur der Opposition sowie die Wahltermine eine besondere Rolle spielten.<sup>109</sup>

Aufgrund dieser Ergebnisse kam Scharpf zu der Schlussfolgerung, dass eine spieltheoretische Konzeptualisierung von Interaktionen gut geeignet sei, um politische Konstellationen zu modellieren, die typischerweise in empirischen Untersuchungen politischer Prozesse vorgefunden werden können.<sup>110</sup> Bezeichnend für solche Prozesse sei die begrenzte Anzahl von individuellen und korporativen Akteuren, die

---

<sup>108</sup> Vgl. ebenda.

<sup>109</sup> Vgl. ebenda, S. 22.

<sup>110</sup> Vgl. ebenda, S. 24.

„zweckgerichtet sowie unter Bedingungen handeln, bei denen die Resultate das gemeinsame Produkt ihrer einzelnen Entscheidungen sind“<sup>111</sup>.

Unter korporativen Akteuren versteht Scharpf hierbei beispielsweise Regierungen, Ministerien, politische Parteien, Gewerkschaften, Industrieverbände, Unternehmen und Forschungsorganisationen.

### **I. 2. 2 Grundannahmen: Strategien, Optionen und Präferenzen von Akteuren**

Wie auch andere Varianten der Rational-Choice-Theorie geht die Spieltheorie zunächst von vollkommen rationalen Akteuren aus. Folglich wird bei der nichtkooperativen Spieltheorie unterstellt, dass es die größte Präferenz der Akteure sei, ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Ferner geht man von vollständiger Information der beteiligten Akteure sowie der unbegrenzten Fähigkeit zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen aus. Hier werden die Parallelen des interaktionsorientierten Institutionalismus zu der neoklassischen mikroökonomischen Theorie deutlich.<sup>112</sup>

Scharpf benutzt für die Erklärung einer politischen Entscheidungssituation eine Matrix, in der die Strategien des einen Spielers in die Zeilen eingetragen werden, während die Auszahlungen, also die politischen „Gewinne“, die die Akteure sich von einer Entscheidung erhoffen, als Zahlen in die Spalten eingetragen werden, in denen sich die Strategien überkreuzen.<sup>113</sup> Die zentralen Begriffe des Ansatzes sind somit Spieler, Strategien und Auszahlungen. Ein „Spieler“ in einem politischen Prozess ist hiernach jeder individuelle oder korporative Akteur, der in der Lage ist, zweckgerichtete Entscheidungen zwischen alternativen Handlungen zu treffen. „Strategien“ wiederum sind die Handlungsoptionen, die einem Spieler in einer bestimmten Situation zur Verfügung stehen. Ein „Spiel“

---

<sup>111</sup> Ebenda.

<sup>112</sup> Vgl. ebenda, S. 25f.

<sup>113</sup> Vgl. ebenda, S. 27.



liegt vor, wenn die Handlungsoptionen einzelner Akteure tatsächlich interdependent sind, so dass das erzielte Ergebnis von den Entscheidungen beider oder aller Spieler beeinflusst wird. Der Begriff „Auszahlungen“ bezeichnet die Beurteilung der potentiellen Ergebnisse auf der Grundlage der Präferenzen der beteiligten Spieler.<sup>114</sup>

Zur Darstellung und Erklärung einer Entscheidungssituation in einem politischen System nach dem Ansatz des interaktionsorientierten Institutionalismus verwendet Scharpf das bereits oben erwähnte Beispiel. Hierbei geht er, einem makroökonomischen Koordinationsspiel folgend, von einer monopolistischen „Gewerkschaft“ und einer monetaristischen „Regierung“<sup>115</sup> aus und legt die jeweiligen Handlungsstrategien und Optionen dieser beiden Spieler wie folgt fest:

Wenn die Regierung in der oben dargestellten Situation gemeinsam mit der Gewerkschaft agiert und im Falle der Stagflation sich für eine Expansion der Wirtschaft<sup>116</sup> entscheidet, und die Gewerkschaft gleichzeitig eine Lohnzurückhaltung beschließt, können beide Spieler, die Regierung und die Gewerkschaft, ihre zweitbeste „Auszahlung“ erreichen. Wenn allerdings diese beiden Akteure ausgehend von dieser Situation nicht mehr kooperieren würden und die Gewerkschaft sich beispielsweise für eine aggressive Lohnpolitik entscheiden würde, würde sie zwar ihr bestmögliches Ergebnis, die Regierung allerdings ihr schlimmstmögliches Ergebnis erhalten. Wenn jedoch die Regierung in dieser Situation zu einer Dämpfung der Nachfrage<sup>117</sup> wechseln würde, würde eine aggressive Gewerkschaft ihre schlechteste Auszahlung erhalten. In einer solchen Situation würde es ihrem eigenen Interesse entsprechen, sich für Lohnzurückhaltung zu entscheiden. Wenn man also von einer

---

<sup>114</sup> Vgl. ebenda.

<sup>115</sup> Diese Aufgabenverteilung bedeutet für Scharpf, dass die Geldwertstabilität für die Regierung die oberste Priorität genießt. Dies bildet einen Gegensatz beispielsweise zu dem keynesianischen Modell, in dem die Vollbeschäftigung aufgrund der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik die oberste Priorität ist. Die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik kann bei vielen sozialdemokratischen Regierungen (z. B. Labour Regierung) oder auch in Ländern, wo die Zentralbank völlig unabhängig agieren kann, beobachtet werden. Vgl. Scharpf, 2000, S. 27.

<sup>116</sup> Hier ist eine Zinssenkung gemeint.

<sup>117</sup> Hier ist eine Zinserhöhung gemeint.

monetaristischen Regierung ausgeht, wäre dies das am meisten von ihr gewünschte Ergebnis.<sup>118</sup>

Wichtig für den Verlauf eines Spiels ist die Art des Spiels. Hier unterscheidet Scharpf zwischen einem kooperativen und einem nicht-kooperativen Spiel. In einem nichtkooperativen Spiel können die Spieler zum Zeitpunkt ihrer eigenen Entscheidung nicht wissen, welche Strategien die anderen Spieler wählen werden. Im kooperativen Spiel hingegen werden die Strategien gemeinsam und durch verbindliche Vereinbarungen bestimmt.<sup>119</sup>

Zwei Konzepte spieltheoretischen Denkens von Fritz Scharpf sind ferner für den Verlauf eines Spiels von Bedeutung: die strategische Interaktion und Gleichgewichtsergebnisse.<sup>120</sup> Das erste Konzept bedeutet, dass die Akteure sich ihrer Interdependenz bewusst sind und dass jeder von ihnen bei seinen eigenen Entscheidungen versuchen wird, die Entscheidungen der anderen zu antizipieren, wissend, dass die anderen genauso verfahren werden. In der nichtkooperativen Spielkonstellation könnte dies einen unendlichen Regress zur Folge haben. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn das Spiel ein oder mehrere Gleichgewichtsergebnisse hat. Gleichgewichtsergebnisse sind für Scharpf Ergebnisse, bei denen kein Spieler seine eigenen Auszahlungen durch *einseitiges* Wechseln zu einer anderen Strategie verbessern kann.<sup>121</sup>

Scharpf macht eine Unterscheidung zwischen „problemorientierter“ und „interaktionsorientierter“ *Policy*-Forschung.<sup>122</sup> Die problemorientierte Forschung beschäftigt sich hiernach mit

„den Ursachen politischer Probleme, mit den möglichen politischen

---

<sup>118</sup> Vgl. Scharpf, 2000, S. 28f.

<sup>119</sup> Das Beispiel von Fritz Scharpf zeigt, dass eine monetaristische Regierung ohne verbindliche Vereinbarungen allen Grund hat, sich eindeutig für eine Nachfrage-dämpfungsstrategie zu entscheiden, wodurch die Gewerkschaft dazu gezwungen wird, sich aus ihrem eigenen Interesse heraus für Lohnzurückhaltung zu entscheiden. Aus Sicht der Regierung besteht deshalb überhaupt kein Grund, Vereinbarungen mit den Gewerkschaften anzustreben. Vgl. Scharpf, 2000, S. 29.

<sup>120</sup> Vgl. ebenda, S. 31.

<sup>121</sup> Vgl. ebenda.

<sup>122</sup> Vgl. ebenda, S. 32f.

Lösungen sowie mit ihren wahrscheinlichen Auswirkungen auf die ursprünglichen Probleme und auf die weitere politische Umwelt.“<sup>123</sup>

Sobald das Problem analysiert ist und möglicherweise effektive Lösungen gefunden worden sind, kommt es zum Einsatz der interaktionsorientierten Policy-Forschung.<sup>124</sup> Staatliche Programme und Prozesse werden normalerweise nicht von einer einzelnen Person beschlossen und durchgeführt, die über alle Ressourcen verfügt und die sich ausschließlich für das Gemeinwohl interessiert. Vielmehr ist es wahrscheinlich, dass politische Ergebnisse das Produkt strategischer Interaktionen zwischen mehreren oder einer Vielzahl politischer Akteure sind, von denen jeder

„ein eigenes Verständnis von der Natur des Problems und der Realisierbarkeit bestimmter Lösungen hat, und die weiter mit je eigenen individuellen und institutionellen Eigeninteressen sowie normativen Präferenzen und eigenen Handlungsressourcen ausgestattet sind.“<sup>125</sup>

Korporative Akteure sind zumeist durch institutionelle Normen konstituiert, die nicht nur ihre Kompetenzen und anderen Handlungsressourcen definieren, sondern auch bestimmte Ziele vorgeben und die gemeinsamen kognitiven Orientierungen prägen. Folglich befinden sich diese politischen Akteure häufig in relativ stabilen „Akteurskonstellationen“, die mit Hilfe der spieltheoretischen Konzepte analysiert werden können.<sup>126</sup> Ferner definiert der institutionelle Kontext auch die Interaktionsformen – einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung oder hierarchische Steuerung –, durch welche die Akteure sich gegenseitig beeinflussen und auf die die schließlich erzielten politischen Ergebnisse

---

<sup>123</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>124</sup> Vgl. ebenda.

<sup>125</sup> Scharpf, 2000, S. 34.

<sup>126</sup> Daher werden nicht Individuen untersucht, sondern Kollektive. Dies ist die Antwort von Scharpf auf die Kritik des methodologischen Individualismus. Ein zweiter Einwand kommt von Seiten der makrosoziologisch ausgerichteten Systemtheorie, der die theoretische Relevanz menschlichen Handelns bestreitet, und sich stattdessen auf gesellschaftliche Makrophänomene wie die funktionale Differenzierung konzentriert. Vgl. hierzu Luhmann, Niklas: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht. Im Auftrag der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen 1989, S. 12-16; Scharpf, 2000, S. 35.

einwirken.<sup>127</sup>

Fritz Scharpf betont bei seinen Ausführungen die Wichtigkeit normativer Aspekte:

„Die klare Arbeitsteilung zwischen Politikwissenschaftlern, die sich mit empirischer Forschung und positiver Theorie befassen, und anderen, die sich mit normativer politischer Theorie beschäftigen, kann im Bereich der Policy-Forschung nicht aufrechterhalten werden. Indem wir uns auf Effektivität *und* Legitimität beziehen, müssen wir uns notwendigerweise ebenso mit der Identifikation und Explikation angemessener normative Standards wie mit der Sammlung und Interpretation empirischen Materials beschäftigen. Obwohl klar ist, dass wir das eine mit dem anderen nicht verwechseln dürfen, können wir doch nicht hoffen, normative Fragen dadurch zu vermeiden, dass wir uns ausschließlich auf die positiven Aspekte eines politischen Gegenstandes konzentrieren.“<sup>128</sup>

Auch wenn im Rahmen der vorliegenden Arbeit die These vertreten wird, dass politische Legitimität aus Repräsentanz und Effizienz gleichermaßen besteht und diese nicht, wie in den Überlegungen von Scharpf, voneinander getrennt betrachtet werden können, haben die Grundaussagen von Scharpf Geltung für die vorliegende Arbeit.

Die Legitimität eines politischen Systems beurteilt Scharpf nicht nach der materiellen Qualität einer bestimmten politischen Entscheidung, sondern nach der generellen Fähigkeit bestimmter politischer Institutionen, politische Entscheidungen zu produzieren, die dem Gemeinwohl zugute kommen.<sup>129</sup> Die Fähigkeit politischer Systeme, gute Entscheidungen zu fällen, ist abhängig von der Art des zu lösenden politischen Problems, von der Konstellation der politischen Akteure und von den institutionalisierten Interaktionsformen.<sup>130</sup>

Den Vorteil seines akteurszentrierten Institutionalismus sieht Scharpf in der Zusammenführung von handlungstheoretischen und institutionalistischen oder strukturalistischen Paradigmen, die aufgrund der üblichen

---

<sup>127</sup> Vgl. Scharpf, 2000, S. 35f.

<sup>128</sup> Ebenda, S. 36f.

<sup>129</sup> Vgl. ebenda, S. 39.

<sup>130</sup> Vgl. ebenda, S. 40.

Gegenüberstellung von „ökonomischen“ und „soziologischen“ Theorien normalerweise als unvereinbar angesehen werden.<sup>131</sup> Den konkreten Vorteil dieser Paradigmenfusion sieht Scharpf in der größeren

„Übereinstimmung zwischen den theoretischen Perspektiven und der beobachteten Realität politischer Interaktionen, die von den Strategien zweckgerichteter Akteure bestimmt sind, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategien zugleich ermöglichen und beschränken.“<sup>132</sup>

Der interaktionsorientierter Institutionalismus ist laut Scharpf ein

„Ansatz, der politische Prozesse erfassen kann, die von den Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit spezifischen Fähigkeiten und spezifischen kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt werden und die in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Bedingungen der Politik-Umwelt stattfinden.“<sup>133</sup>

Scharpf betont bei der Verwendung des interaktionsorientierten Institutionalismus die Tatsache, dass es sich hierbei um einen Ansatz und nicht um eine Theorie handelt. Die Unterscheidung zwischen Theorie und Ansatz stellt er folgendermaßen dar: Theorien seien umso leistungsfähiger, je mehr sie in der Lage sind, Daten, die empirisch erhoben werden müssten, durch theoretisch begründete Annahmen zu ersetzen. Ansätze dagegen lieferten nur Hinweise für die Suche nach Erklärungen.<sup>134</sup>

Aus diesem Grunde ist die interaktionsorientierte Policy-Forschung auf empirische Daten angewiesen. Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies zum einen, dass, um eine Präsidentschaft analysieren zu können, verschiedene Präsidentschaften empirisch untersucht werden müssen. Zum zweiten bedeutet dies, dass, um das Entscheidungssystem der EU und die Rolle des Europäischen Rates hierbei analysieren zu können, eine Untersuchung der Geschichte der Entscheidungsfindung der EU mit einer besonderen Berücksichtigung der Geschichte des Europäischen Rates notwendig ist.

---

<sup>131</sup> Vgl. ebenda, S. 73.

<sup>132</sup> Ebenda, S. 73f.

<sup>133</sup> Ebenda, S. 75.

<sup>134</sup> Vgl. ebenda.

---

Erklären heißt also, die Verbindung zwischen dem Rätselhaften mit dem bereits vorhandenem Wissen herzustellen. Bei dem akteurszentrierten Institutionalismus von Scharpf wird die empirische Vielfalt nicht durch Annahmen, wie bei Theorien, sondern durch Institutionen verringert.<sup>135</sup>

Das Problem dieses Ansatzes ist die überwältigende Vielzahl existierender Institutionen, die die Klassifikationsversuche potentiell überkomplex machen. Eine vollständige Systematisierung müsste alle Arten rechtlicher Regeln berücksichtigen, sowie auch die gesamte Bandbreite informeller Regeln. Auch wenn diese in abstrakte Kategorien eingeteilt werden können, bleibt das Problem, dass diese Regeln inhaltlich variieren und dass sie nur in ihrer konkreten Form kausal wirksam werden. Also hilft die abstrakte Klassifikation von Institutionen, da die realen Phänomene oder Aggregate realer Phänomene in der Realität immer anders aussehen. Daher haben diese Klassifikationen keine Erklärungskraft.<sup>136</sup> Der „institutionelle Kontext“ stellt bei Scharpf keine theoretisch definierte Größe dar, sondern ist eher ein Sammelbegriff für die jeweilige institutionelle Situation.<sup>137</sup>

An dieser Stelle kann konstatiert werden, dass nach dem interaktionsorientiertem Institutionalismus Institutionen die wichtigsten Einflussgrößen auf und somit auch die nützlichsten Informationsquellen über Akteure und Interaktionen sind. Die Akteure einer Gesellschaft sind hiernach selbst auf sozial konstruierte Regeln angewiesen, da die soziale Umgebung sich ansonsten für sie chaotisch darstellen würde. Institutionen verfügen über Erklärungskraft, weil sanktionierte Regeln die Bandbreite möglichen Verhaltens verringern, indem sie gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren. Die institutionalisierten Regeln erhöhen oder vermindern nach Aussage von Scharpf die Auszahlung bestimmter Strategien. Damit beeinflussen die Regeln auch die Wahrscheinlichkeit, wonach sich rationale Akteure für bestimmte Strategien entscheiden werden. Hierdurch können unter bestimmten Konstellationen Entscheidungen politischer Akteure mit bestimmter Wahrscheinlichkeit voraus-

---

<sup>135</sup> Vgl. ebenda, S. 76.

<sup>136</sup> Vgl. ebenda, S. 77.

<sup>137</sup> Vgl. ebenda, S. 78.

gesagt werden.<sup>138</sup>

Institutionen erleichtern oder beschränken nicht nur eine bestimmte Menge von Entscheidungen, sondern sie legen auch weitgehend fest, wie diese Entscheidungen bewertet werden, und sie bestimmen daher die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen.<sup>139</sup> Die primäre Institution, die die Menge möglicher Strategien des künftigen permanenten Präsidenten des Europäischen Rates eingrenzt, ist die Verfassung. Diese konstituiert darüber hinaus die anderen wichtigsten Spieler und formt deren Wahrnehmungen und Bewertungen der Ergebnisse in der Auszahlungsmatrix.<sup>140</sup>

Für die in der vorliegenden Arbeit zu untersuchende Präsidentschaft bedeutet dies: Um die politische Anerkennung seiner Position und Institution zu maximieren, muss der permanente Präsident des Europäischen Rates insgesamt die Effektivität der EU steigern, da dies den Grund und die Rechtfertigung seines Amtes darstellt.

### **I. 2. 3 Grenzen der Erklärungskraft**

Scharpf macht zwei Einschränkungen, wenn er bei seiner Studie von Institutionen universelle und standardisierte Annahmen verwendet:

1) Institutionen werden selbst durch menschliches Handeln geschaffen und verändert – entweder in Form von evolutionären Prozessen wechselseitiger Anpassung oder durch zweckgerichtete Änderungen. Die institutionelle Entwicklung ist pfadabhängig in dem Sinne, dass der Ausgangspunkt großen Einfluss auf die erreichbaren Ziele hat.<sup>141</sup> Hier zieht Scharpf eine Parallele zum historischen Institutionalismus: Sind Institutionen einmal geschaffen und verlassen sich die Akteure auf ihre Koordinationsfunktion, sind Veränderungen mit hohen Kosten verbunden. Institutionen sind daher

---

<sup>138</sup> Vgl. ebenda.

<sup>139</sup> Vgl. ebenda, S. 79.

<sup>140</sup> Vgl. ebenda, S. 79f.

<sup>141</sup> Vgl. ebenda, S. 82.

schwer zu reformieren und abzuschaffen, selbst wenn die Umstände, die ursprünglich für die Schaffung verantwortlich waren, nicht mehr existieren. Dieses umschreibt die Annahme des institutionellen Beharrungsvermögens des historischen Institutionalismus. Empirische Regelmäßigkeiten, die von der standardisierenden Wirkung institutioneller Arrangements abhängen, sind daher nicht universell, sondern treten zeitlich und räumlich begrenzt auf. Aus diesem Grunde sind Theorien, die mit Hilfe eines institutionalistischen Ansatzes erzeugt werden können, nur „manchmal wahre Theorien.“ Sie können Resultate innerhalb eines bestimmten institutionellen Kontextes erklären, aber sie sind nicht notwendigerweise außerhalb dieses Kontextes gültig.<sup>142</sup>

2) Institutionen können nicht Entscheidungen und Ergebnisse auf deterministische Weise beeinflussen, obwohl sie Akteure konstituieren, Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen. Institutionalisierte Regeln schreiben selten nur einen einzigen Handlungsverlauf vor. Indem sie manche Handlungen verbieten und andere erlauben, definieren sie ein Repertoire mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe, was den strategischen und taktischen Entscheidungen der Akteure erheblichen Raum lässt.<sup>143</sup>

Für eine Erklärung politischer Prozesse schlägt Scharpf vor, zunächst mit institutionellen Erklärungen zu beginnen, und erst wenn diese sparsamere Erklärung scheitert, nach „idiosynkratischen Faktoren“<sup>144</sup> zu suchen.

Den Auftrag des interaktionsorientierten Institutionalismus beschreibt Scharpf wie oben bereits ansatzweise dargelegt folgendermaßen:

„Im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus konzentriert sich die interaktionsorientierte Policy-Forschung auf die Erklärung vergangener politischer Entscheidungen, um so systematisches Wissen zu gewinnen, das der Praxis helfen könnte, realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im allgemeinen die Formulierung und Implementation

---

<sup>142</sup> Vgl. Scharpf, 2000, S. 82f.

<sup>143</sup> Scharpf nennt hier das Beispiel eines Nachfolgers im Unternehmen, der oft – obwohl sich die Position institutionell nicht geändert hat – für eine Veränderung sorgt. Vgl. Scharpf, 2000, S. 83.

<sup>144</sup> Ebenda, S. 84.



---

gemeinwohlorientierter Politik begünstigen.“<sup>145</sup>

Scharpf betont hierbei, wie bereits dargelegt, dass es nicht darum gehen kann, politische Resultate vorhersagen zu können.

Scharpfs Ansatz fängt mit der Identifizierung der politischen Akteure an. Diese zeichnen sich durch bestimmte Fähigkeiten (persönliche und institutionelle), Wahrnehmungen und Präferenzen aus.<sup>146</sup> Für das politische Handeln der Akteure bedeutsam ist ferner die Akteurskonstellation, weil die Akteure nicht in der Lage sind, politische Entscheidungen allein nach den eigenen Wahrnehmungen und Präferenzen und durch den Einsatz der eigenen Handlungsressourcen (Fähigkeiten) zu bestimmen. Entscheidend für politische Ergebnisse ist daher die Konstellation der Vielzahl von Akteuren, die an politischen Interaktionen beteiligt sind.<sup>147</sup> Diese Konstellation beschreibt die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse. Wichtig für den Ansatz von Scharpf ist ferner der Interaktionsmodus, nach dem „gespielt“ wird.<sup>148</sup>

Das Erklärungspotential des akteurzentrierten Institutionalismus kann nach Scharpf folgendermaßen definiert werden:

„Die systematische Kombination von Untersuchungen über Akteurskonstellationen mit der Analyse von Interaktionsformen gibt uns extrem leistungsfähige Werkzeuge zur Erklärung der Ergebnisse bestimmter politischer Interaktionen an die Hand. Wir [...] erwarten darüber hinaus, dass uns diese Werkzeuge in die Lage versetzen, allgemeinere und praktisch nützliche Folgerungen über die Fähigkeit unterschiedlicher institutioneller Strukturen zur effektiven Lösung verschiedener Arten von Politik-Problemen zu gewinnen.“<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Ebenda, S. 84f.

<sup>146</sup> Vgl. ebenda, S. 86.

<sup>147</sup> Ebenda, S. 87.

<sup>148</sup> D. h. „kooperatives Spiel“ oder „nichtkooperatives Spiel“; bei Kooperation kann das Ergebnis durch Verhandlungen, Abstimmung oder durch das hierarchische Entscheiden zustande kommen, vgl. hierzu Scharpf, 2000, S. 88.

<sup>149</sup> Ebenda, S. 94.

## II Politische Legitimität

Die politische Legitimität bildet den Grundstein moderner Demokratie. Im staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Sinne bedeutet der Begriff der „Legitimität“ die „Rechtfertigung des Staates, seiner Herrschaftsgewalt und seiner Handlungen durch Wertvorstellungen und Grundsätze“<sup>150</sup>. Politische Legitimität bezeichnet somit einen Zustand des politischen Systems, der durch einen „Verfassungs- und Wertekonsensus“<sup>151</sup> bestimmt ist. Politische Legitimität ist ausschlaggebend für die Dauerhaftigkeit eines Systems und bildet zusammen mit der wirtschaftlichen Entwicklung und der Funktionsfähigkeit des Regierungssystems den Grundstein für die Stabilität der Demokratie.<sup>152</sup> Die Definition des Legitimitätsbegriffes hat ferner zwei Dimensionen: Zum einen geht es in einer normativen Perspektive um die Anerkennungswürdigkeit politischer Entscheidungen und Ordnungen und zum zweiten, in einer empirischen Perspektive, um die tatsächliche soziale Akzeptanz, die die Herrschaftsunterworfenen den Mächtigen entgegenbringen.<sup>153</sup>

Die Begriffe Demokratie und politische Legitimität sind eng miteinander verzahnt. „Demokratie im engeren Sinn“ bezeichnet Heidrun Abromeit als „Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger“<sup>154</sup>. Abromeit plädiert bei der Definierung der Demokratie dafür, dass nicht nur bestimmte Institutionen oder Politikergebnisse als Bedingungen der Demokratie angesehen werden sollten, sondern dass vielmehr nach dem „warum“, also nach dem Zweck der Demokratie, gefragt und erst hierdurch eine Definition vorgenommen werden soll. Nach diesen Überlegungen kulminiert sich der Zweck der Demokratie in der Selbstbestimmung von Individuen:

---

<sup>150</sup> Brockhaus Enzyklopädie, in vierundzwanzig Bänden, Bd. 13, 1990, S. 210.

<sup>151</sup> Paul Kevenhörter: Politikwissenschaft, Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Opladen 1997, S. 101.

<sup>152</sup> Vgl. ebenda, S. 83f.

<sup>153</sup> Vgl. u. a. Zürn, Michael: Global Governance in der Legitimationskrise?, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 232-256, hier S. 232.

<sup>154</sup> Abromeit, Heidrun: Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 95-110, hier S. 95.

„Demokratie als Eigenschaft‘ charakterisiert demnach kollektive Entscheidungssysteme, die eine Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den betreffenden Entscheidungsbereich hinein erlauben: die also sicherstellen, dass die Individuen an den (kollektiven) Entscheidungen, denen sie unterworfen werden sollen, beteiligt sind.“<sup>155</sup>

Die Form einer Demokratie und die Erlangung politischer Legitimität variieren je nach politischem System und Gesellschaftsstruktur, so dass abhängig von diesen Strukturen auch die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger variieren:

„(1) Je heterogener die Gesellschaft, je komplexer das Entscheidungssystem, je größer seine Zuständigkeitsbreite, desto mehr stößt das Konzept der Repräsentation an Grenzen. [...] (2) Je ausgeprägter allerdings die partikularen Loyalitäten und je ‚monopolistischer‘ die Dominanzstrukturen sind, desto größer ist die Gefahr, dass auch *direkte* Beteiligungsformen ihrem eigentlichen Zweck nicht mehr zu entsprechen vermögen.“<sup>156</sup>

In der Literatur gibt es mittlerweile eine „Pluralität von Legitimitätskonzepten“<sup>157</sup>, die auf die sich immer wieder wandelnden Wertvorstellungen der Gesellschaft zurückzuführen ist. Die folgenden Darstellungen der klassischen politischen Legitimität beschränken sich allerdings auf die zentralen Figuren der deutschen Legitimitätsdebatte. Hierbei spielen vor allem die Beiträge von Max Weber, Jürgen Habermas sowie Niklas Luhmann eine Rolle. Durch die Begriffsdefinition sollen Aspekte der politischen Legitimität im normativen Sinne sichtbar gemacht werden. Ferner soll die Begriffsdefinition als Basis eines noch zu entwickelnden Legitimitätskonzepts auf der supranationalen Ebene dienen, welches die Bedingungen der Legitimität ausformulieren und somit bei der Analyse der politischen Legitimität der Präsidentschaft des Europäischen Rates die Grundlage bilden soll.

## **II. 1 Klassische Ansätze der politischen Legitimität: Max Weber, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas**

<sup>155</sup> Ebenda, S. 97.

<sup>156</sup> Ebenda, S. 98f. (Hervorheb. i. Orig.)

<sup>157</sup> Vgl. Isak, 2005, S. 13.

In der Geschichte des abendländischen Denkens nimmt die Frage nach der Legitimität der politischen Ordnung einen zentralen Stellenwert ein. Ideengeschichtlich lassen sich zwei Analyseebenen der Legitimität festhalten, mit denen auch die jeweiligen Legitimitätsbegriffe verbunden sind. Diese können hiernach zum einen als “empirisch-soziologisch”, zum anderen als “normativ-philosophisch” bezeichnet werden.<sup>158</sup> Die empirisch-soziologische Verwendung der Termini “Legitimation” und “Legitimität” wurde durch Max Weber in besonderem Maße beeinflusst, der wichtige Motivationen, Herrschaft zu akzeptieren, beschrieben hat.

Einer Ordnung kann also laut Weber von den innerhalb der Sozialgemeinschaft handelnden Menschen “legitime Geltung zugeschrieben werden”.<sup>159</sup> Die Typologie der empirischen Geltungsgründe legitimer Ordnung bildet ihrerseits die Grundlage für die Aufstellung der “reinen Typen legitimer Herrschaft”. Aus dieser Erkenntnis heraus entwickelte Weber die drei idealtypischen Modelle der legitimitätsstiftenden Gehorsamsmotive. Hierbei unterscheidet er drei Typen legitimer Herrschaft:

- traditionelle Herrschaft kraft des Glaubens an die Heiligkeit der von jeher vorhandenen Ordnungen und Herrengewalten,
- charismatische Herrschaft kraft affektuellem Hingabe an die Person des Herrn und ihre Gnadengaben,
- legale Herrschaft kraft des Glaubens an die Geltung legaler Satzung und der durch rational geschaffene Regeln begründeten sachlichen Kompetenz.<sup>160</sup>

Den heute wichtigsten Legitimitätstypus stellt die legale Herrschaft dar, da moderne Gesellschaften in der Regel nach diesem Prinzip legitimiert sind. Auch wenn die Legitimität hierbei eine wertrationale Geltungsgrundlage hat, kann sie am Ende nur dann funktionsfähig bleiben, wenn die Mitglieder einer Gesellschaft der Herrschaft eine gewisse innere Anerkennung

---

<sup>158</sup> Vgl. u. a. Höreth, 1999, S. 76.

<sup>159</sup> Vgl. Winkelmann, 1952, S. 30.

<sup>160</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 76.

entgegenbringen.<sup>161</sup>

Der soziologische Legitimitätsbegriff von Weber sagt jedoch nur wenig darüber aus, ob die Herrschaft die ihr gegenüber empfundene Anerkennung auch verdient und sich ihrer würdig erweist, sondern es geht hier vordergründig darum, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob und aus welchen Motiven eine politische Ordnung von der ihr unterworfenen Rechtsgemeinschaft akzeptiert und gebilligt wird.

Während Weber und der soziologische Legitimitätsbegriff begründen, warum Menschen bestimmte politische Ordnungen für legitim halten und diese daher anerkennen, steht für Systemtheoretiker wie Niklas Luhmann im Zentrum des Forschungsinteresses die Frage, mit Hilfe welcher Mechanismen ein hinreichendes Maß an Legitimation geschaffen oder durch welche funktionalen Äquivalente fehlende Legitimation einer Gesellschaft ersetzt werden kann.<sup>162</sup>

„Legitimität“ definiert Luhmann hierbei als

„[e]ine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen.“<sup>163</sup>

Für Luhmann bedeutet die Legitimität eines politischen Systems also eine „generalisierte Folgebereitschaft“<sup>164</sup> des Volkes. Das bedeutet, dass allgemeinverbindliche Entscheidungen auch gegen widerstreitende Interessen durchgesetzt werden können. Somit wird die empirisch messbare Akzeptanz einer politischen Ordnung mit deren Legitimität gleichgesetzt. Luhmann verzichtet auf eine normative Bindung des Begriffs, indem Legitimation nur noch über „Verfahren“ erlangt und eine Unterscheidung zwischen guter und schlechter Herrschaft aufgegeben wird:

<sup>161</sup> Vgl. Winckelmann, 1952, S. 96.

<sup>162</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 77.

<sup>163</sup> Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Reihe: Soziologische Texte, Bd. 66, von: Heinz Maus/Friedrich Fürstenberg/Frank Bensler (Hrsg.). Darmstadt, Neuwied 1978, S. 28.

<sup>164</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 77.

„Zum liberalen, das alteuropäische Traditionsgut ablösenden Denken über Recht, Staat und Gesellschaft gehört die Annahme, daß rechtlich geordnete Verfahren zur Legitimation von rechtlich verbindlichen Entscheidungen beitragen, ja sie tragen können. [...] Wie im Bereich der ‚Gesellschaft‘ die Kategorie des Vertrags, so scheint im Bereich des ‚Staates‘ die Kategorie des Verfahrens jene Zauberformel zu bieten, die ein Höchstmaß an Sicherheit und Freiheit kombiniert, die täglich konkret praktikabel ist und doch als Institution alle Bestimmung der Zukunft überläßt. Vertrag und Verfahren – das scheinen evolutionär unwahrscheinliche Errungenschaften zu sein, die es der Gegenwart ermöglichen, sich selbst aufs Änderbare festzulegen und jede mögliche Zukunft auszuhalten.“<sup>165</sup>

Politische Legitimation einer politischen Ordnung sei notwendig, damit das Miteinander der Menschen in einer Gesellschaft gewährleistet sei, also damit

„verbindliche Entscheidungen als Verhaltensprämisse angenommen werden, ohne daß im voraus spezifiziert werden kann, welche konkreten Entscheidungen getroffen werden.“<sup>166</sup>

Da das Verfahren der Entscheidungsfindung von der Gemeinschaft als legitim betrachtet und daher von dieser angenommen und akzeptiert wird, werden auch Entscheidungen, die zwar unbefriedigend sind, aber durch das allgemein akzeptierte Verfahren zustande gekommen sind, als legitim betrachtet.<sup>167</sup>

Luhmann koppelt die Legitimität von individuellen Vorstellungen und Präferenzen ab und verbindet sie mit institutionalisierten Verfahrensbedingungen. Die Legitimität von politischen Entscheidungen entsteht hiernach im legitimen Entscheidungssystem, das von der Allgemeinheit im Konsens angenommen worden ist. Für Luhmann stellt Legitimität daher nicht eine normativ geprägte absolute Wahrheit dar.

Jürgen Habermas gehört im Gegensatz zu Luhmann zu den Vertretern der normativen Legitimitätstheorie, die mit dem Begriff der Legitimität nach dem „Gerechtfertigtsein“ einer bestehenden politischen Ordnung fragen.

<sup>165</sup> Luhmann, 1978, Vorwort, S. VII.

<sup>166</sup> Ebenda, S. 30f.

<sup>167</sup> Vgl. ebenda.

Hierdurch wird Legitimität als die „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“ definiert. Die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung lässt sich prinzipiell allerdings nur argumentativ ermitteln:

„Legitimität bedeutet, daß der mit einer politischen Ordnung verbundene Anspruch, als richtig und gut anerkannt zu werden, gute Argumente für sich hat.“<sup>168</sup>

Legitimität der Entscheidungen und des gesellschaftlichen und politischen Systems kann nach Habermas vernünftigerweise nur durch Diskurs erreicht werden. Habermas geht von einem absoluten Wahrheitsbezug der Entscheidungsfindung, und somit der Legitimität der Entscheidungen, aus. Die Legitimität und die durch den Diskurs stattfindende Wahrheitsfindung bedingen sich gegenseitig. Diesen „Wahrheitsbezug von Legitimationen“ beschreibt Habermas folgendermaßen:

„Diesen Wahrheitsbezug muß man voraussetzen, wenn man eine Motivationskrise für möglich hält, die aus einer systematischen Verknappung der Ressource ‚Sinn‘ entsteht. Nicht-kontingente Gründe für einen Legitimationsschwund lassen sich nämlich nur aus einer ‚eigensinnigen‘, d. h. wahrheitsabhängigen Evolution von Deutungssystemen gewinnen, welche die adaptive Kapazität der Gesellschaft systematisch beschränkt.“<sup>169</sup>

Bei der Wahrheitsfindung darf es keinen Zwang außer dem des besseren Argumentes geben, und alle partikularen Interessen müssen hiernach zugunsten des Motivs der kooperativen Wahrheitssuche aufgegeben werden, damit sich als Ergebnis ein täuschungsfrei festgestelltes gemeinsames Interesse einstellt.<sup>170</sup> Das diskursive Verfahren von Habermas erlaubt nur virtualisierte Geltungsansprüche von Behauptungen als Gegenstand der Diskussion. Die Teilnehmer einer solchen Kommunikation sollen nicht beschränkt werden, es soll kein Zwang ausgeübt werden und die Motivation aller Teilnehmer soll die kooperative Wahrheitssuche sein.

<sup>168</sup> Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt am Main 1973, hier übernommen von: Höreth, 1999, S. 78.

<sup>169</sup> Habermas, 1973, S. 133.

<sup>170</sup> Vgl. ebenda, S. 148 und S. 191; vgl. auch Pfahl, Stefanie/Schmitz, Sven-Uwe: Die Legitimität von Institutionen, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998, S. 31-55, hier S. 46.

„Wenn unter diesen Bedingungen über die Empfehlung, eine Norm anzunehmen, argumentativ, d. h. aufgrund von hypothetisch vorgeschlagenen alternativenreichen Rechtfertigungen, ein Konsensus zustande kommt, dann drückt dieser Konsensus einen ‚vernünftigen Willen‘ aus.“<sup>171</sup>

Die Anerkennung und Stabilität einer Herrschaftsordnung hängt somit von einem vernünftig begründbaren, aber immer auch streitbaren Geltungsanspruch ab. Die Legitimität einer Ordnung wird zu einem Dauerproblem, weil sie in einem permanenten Diskussionsprozess ständig sowohl bejaht als auch bestritten werden kann. Habermas geht, im Gegensatz beispielsweise zu Weber, davon aus, dass eine objektive Wahrheitsfähigkeit praktischer Fragen wie nach der Legitimation politischer Ordnungen prinzipiell gegeben und auch notwendig ist, damit sich keine Legitimationskrise des Systems einstellt, die Habermas folgendermaßen definiert:

„Die Legitimationskrise [...] ist unmittelbar Identitätskrise; sie nimmt nicht den Weg über eine Gefährdung der Systemintegration, sondern ergibt sich daraus, daß die Erfüllung staatlicher Planungsaufgaben die Struktur der entpolitisierten Öffentlichkeit und damit die formaldemokratische Absicherung der privatautonomen Verfügung über die Produktionsmittel in Frage stellt.“<sup>172</sup>

Habermas unterscheidet in seinen Legitimationsüberlegungen zwischen „Systemintegration“ und „Sozialintegration“. Bei der Systemintegration wird die Massenloyalität durch die Effizienz der Systemleistungen gesichert. Diese schafft aber nach Habermas noch keine wirkliche in einem normativen Bezug stehende Legitimität. Diese wird erst durch die „Sozialintegration“ erreicht. Um als legitim zu gelten, muss die Herrschaft also die Gesellschaft auch in ihrer normativ bestimmten Identität erhalten und ein menschenwürdiges Miteinander ermöglichen und fördern. Das menschenwürdige Miteinander, die die Sozialintegration zulässt und somit die Legitimität des politischen Systems ermöglicht, lässt sich wiederum nur argumentativ und kommunikativ ermitteln. Legitimität entsteht nach Habermas folglich durch Diskurs. Dieser am besten die ganze Gesellschaft umfassende Diskurs soll in Strukturen stattfinden, die der Staat zur

<sup>171</sup> Habermas, 1973, S. 148.

<sup>172</sup> Ebenda, S. 68f.



Verfügung stellt.<sup>173</sup> Dieser formale Mechanismus des Diskurses produziert laut Habermas universell befriedigende inhaltliche Ergebnisse, die möglichst nah an einem Optimum, der „Wahrheit“, angesiedelt sind. Letztlich lässt sich die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung nach Habermas nur daran messen, ob und inwieweit sie fähig ist, in dem ihr zugrunde liegenden Gemeinwesen „eine prozedurale Legitimität im Sinne vernünftiger Vereinbarungen“<sup>174</sup> zu ermöglichen.

Habermas will somit nicht die Legitimität einer politischen Ordnung empirisch erklären, sondern vielmehr die normative Anerkennungswürdigkeit der Entscheidungen, die nach ihm auf einer objektiven Wahrheit beruht, ermitteln:

„Der höchsten Stufe des moralischen Bewußtseins entspricht eine auf Grundnormen der vernünftigen Rede zurückführbare Universal-moral, die gegenüber konkurrierenden Ethiken nicht nur [...] einen *empirischen*, sondern (mit Berufung auf die argumentative Einlösung ihres Geltungsanspruchs) einen *systematischen* Überlegenheitsanspruch stellt.“<sup>175</sup>

Somit existieren für die Legitimität einer politischen Ordnung laut Habermas keine objektiven und inhaltlich genauen Begründungen, die von ihrem historischen und situativen Bezug unabhängig wären. Die Legitimität lässt sich hiernach „nicht überall und ein- für allemal gleichbestimmen.“<sup>176</sup>

## **II. 2 Politische Legitimität auf supranationaler Ebene: Die besondere Problematik der EU**

Bei der vorliegenden Untersuchung und bei der Beurteilung der Präsidentschaft des Europäischen Rates sollen zwei Funktionen der

<sup>173</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 78.

<sup>174</sup> Habermas, 1973, S. 79.

<sup>175</sup> Ebenda, S. 131f. (Hervorheb. i. Orig.)

<sup>176</sup> Ronge, Frank: Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa, Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bd. 1, von: Ludger Kühnhardt (Hrsg.). Baden-Baden 1998, hier übernommen von: Höreth, 1999, S. 80.

politischen Legitimität Berücksichtigung finden: zum einen die so genannte Input-Funktion der Legitimität, d. h. die Repräsentanz der Bevölkerung bei der politischen Entscheidungsfindung, zum zweiten die so genannte Output-Funktion der Legitimität, welche die Effizienz der politischen Institutionen und der Entscheidungsfindung widerspiegelt. Die Input-Legitimität beinhaltet die Partizipation der Bürger an der Entscheidungsfindung und die demokratische Rechenschaftspflicht der entscheidungsbefugten Institutionen. Zur Output-Legitimität gehören Faktoren wie die Entscheidungsfähigkeit der Institutionen sowie die verbindliche Politikumsetzung.<sup>177</sup> Scharpf definiert diese zwei „Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung“<sup>178</sup> als die so genannte input-orientierte Authentizität, womit die *Herrschaft durch das Volk* angesprochen wird, und der output-orientierten Effektivität, d. h. die *Herrschaft für das Volk*.<sup>179</sup> Die Steigerung dieser beiden Funktionen der Legitimität stellt ebenfalls das Ziel des Auftrages dar, der von der Laekener Regierungskonferenz an den Konvent über die Zukunft Europas erteilt wurde: Die EU sollte mit der Überarbeitung der Verträge oder mit der Ausarbeitung einer Verfassung transparenter, demokratischer und effektiver werden.<sup>180</sup>

Die Input- und die Output-Funktionen der Legitimität werden im Rahmen dieser Arbeit als voneinander abhängige Größen angesehen, welche nur nebeneinander ein politisches System hinreichend legitimieren können. Eine Institution mit hoher Input-Legitimität kann hiernach ohne die Output-Legitimität als nutzlos betrachtet werden. Institutionen wiederum, die in ausreichendem Maße output-legitimiert sind, gleichzeitig aber nicht über die Input-Legitimität verfügen, können aufgrund der fehlenden Repräsentation

<sup>177</sup> Vgl. Wendler, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratiethoretischer Perspektive, Nomos Universitätsschriften, Politik, Bd. 130. Baden-Baden 2005, S. 34-42.

<sup>178</sup> Vgl. Scharpf, Fritz: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt, New York 1999, S. 12.

<sup>179</sup> Vgl. ebenda.

<sup>180</sup> “The Union needs to become more democratic, more transparent and more efficient. It also has to resolve three basic challenges: how to bring citizens, and primarily the young, closer to the European design and the European institutions, how to organise politics and the European political area in an enlarged Union and how to develop the Union into a stabilising factor and a model in the new, multipolar world.” Vgl. European Council: Laeken Declaration on the Future of the European Union, abrufbar unter: [europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0727en01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0727en01.pdf), S. 3.

und des fehlenden Mandats der Bevölkerung nicht stabil und somit nicht von Dauer sein. Diese Institutionen würden direkt mit der schwindenden Effizienz ihre Legitimität verlieren.<sup>181</sup> Somit wird in der vorliegenden Arbeit die zweifache Dimension des Begriffes der politischen Legitimität übernommen, die nach Habermas mit „Systemintegration“ und „Sozialintegration“ umschrieben wird.

## II. 2. 1 Gründe für die Problematik der Legitimität der EU

Es gibt nur noch wenige Wissenschaftler, die die demokratische Legitimität der EU nicht als problematisch ansehen. Dies ist auf die Entwicklung der EU zurückzuführen, bei der das erweiterte Aufgabenfeld und die immer schneller fortschreitende Integration der ehemals strikt nationalstaatlich geregelten Bereiche nicht durch eine Demokratisierung der Institutionen der EU begleitet wurde. Die Vertreter der akademischen Welt sind sich weitgehend darüber einig, dass die demokratischen Strukturen der EU nicht ausreichend an die neue Situation angepasst worden sind.<sup>182</sup> Dies hat nach Ansicht vieler Autoren dazu geführt, dass sich eine „nahezu vom Bürger unkontrollierte und abgekoppelte Expertokratie“<sup>183</sup> entwickelt hat, die die Prinzipien eines freiheitlich-demokratischen und parlamentarischen Rechtsstaates unterläuft. Hauptverantwortlich für diese Situation sei die Intransparenz der gemeinsamen Entscheidungsfindung der EU, welche die „zwangsläufige Folge eines von Anfang an fehlenden Konsensus der Mitgliedsstaaten über die anzustrebende Finalität der Integration darstellt.“<sup>184</sup>

Der Kern des Demokratiedefizits der EU kann in der „Inkongruenz von Entscheidungsbetroffenheit und Entscheidungsbeteiligung“<sup>185</sup> angesehen werden. Das Problem ist, dass in der EU die Mitbestimmungsrechte

---

<sup>181</sup> Vgl. Pfahls/Schmitz, 1998, S. 48.

<sup>182</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 41.

<sup>183</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>184</sup> Ebenda.

<sup>185</sup> Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen 2002, S. 11.

weitgehend noch territorial geregelt sind, während die Betroffenheit der politischen Entscheidungen funktional ist.<sup>186</sup> Die politischen Problemlösungskompetenzen bewegen sich zunehmend weg von dem Territorialstaat, und eine effektive Politik wird immer mehr eine Sache von grenzüberschreitenden Kooperationen. Die Problematik liegt darin, dass diese Kooperation oft von den nationalstaatlichen Exekutiven initiiert und durchgeführt wird. Da die transnationale und internationale Politik nicht in den nationalstaatlichen politischen Arenen stattfindet, wird die immer noch hier angesiedelte parlamentarische Kontrolle in den Hintergrund gedrängt.<sup>187</sup>

Die aus der legitimatorischen Sicht problematischen Institutionen der EU sind daher vor allem die intergouvernementalen Organe des Entscheidungssystems, d. h. vor allem der Ministerrat und der Europäische Rat. Diese sind zwar indirekt durch die direkt gewählten nationalen Parlamente legitimiert, allerdings verliert das Mandat der Bevölkerung mit der Verlängerung der Legitimationskette an Wirkung. Es scheint zumindest fragwürdig zu sein, ob und inwiefern gewählte nationalstaatliche Regierungen über das Mandat verfügen, auch auf der europäischen Ebene Entscheidungen zu treffen und ferner autorisiert sind, ihre durch die nationalstaatlichen Wahlen erhaltene Regelungsmacht an andere Instanzen, die eben nicht auf der gleichen Weise legitimiert sind, weiterzuleiten.<sup>188</sup> Im Moment der nationalen Wahl ist es den Bürgern aufgrund der unübersichtlichen Entscheidungsfindung der EU darüber hinaus häufig nur unzureichend ersichtlich, für welche europapolitischen Prioritäten das Mandat gegeben wird.

Aufgrund der Intransparenz und unklaren Verantwortlichkeiten der EU-Entscheidungsfindung wird auch die Sanktionierung einer Entscheidung durch die Bevölkerung nahezu unmöglich. Die intergouvernementalen Organe der EU unterliegen als Kollektiv keinerlei Rechenschaftspflicht, nur ihre Mitglieder sind gegenüber den nationalen Parlamenten verantwortlich.

---

<sup>186</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>187</sup> Vgl. ebenda.

<sup>188</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 15.

Nach den nationalen Parlamentswahlen verfügt der einzelne Bürger über keine weiteren Möglichkeiten, den Entscheidungsprozess der intergouvernementalen Organe der EU zu kontrollieren. Die einzige Möglichkeit der Einflussnahme besteht darin, den Kandidaten bei Unzufriedenheit bei den nächsten Parlamentswahlen nicht mehr zu wählen. Da allerdings zahlreiche Entscheidungen der EU hinter geschlossenen Türen gefällt werden und somit für die Bürger nicht zugänglich sind, kann auch dieses Recht als ein de facto nicht vorhandenes Kontrollrecht angesehen werden. Diese Situation wird ferner dadurch verstärkt, dass die Vermittlung der in Brüssel stattfindenden politischen Inhalte und Entscheidungen oft über die nationalen Regierungsvertreter geschieht, in deren Interesse es nicht immer liegt, die dortigen Gegebenheiten vollständig und objektiv der nationalen Öffentlichkeit darzulegen.<sup>189</sup>

Die Verlagerung der Entscheidungen von der nationalen auf die EU-Ebene bedeutet also auch eine Verlagerung der Entscheidungen von dem „Kreislauf nationalstaatlicher und demokratischer Verantwortlichkeit“ auf eine neue Ebene, auf der diese Verantwortlichkeit noch nicht adäquat kompensiert wird.<sup>190</sup>

Auch die Rolle der Kommission in der Entscheidungsfindung der EU ist nicht unproblematisch. Die Kommission übt mit dem wichtigen Initiativmonopol einen beträchtlichen Anteil an der Regierungsgewalt aus, gleichzeitig ist sie allerdings dem Wählervotum weit entrückt. Zwar kann das Europäische Parlament die Kommission entlassen, jedoch nur das gesamte Kollegium, eine Sanktionierung einzelner Kommissare ist nicht möglich. Diese Tatsache wird jedoch nicht nur negativ bewertet. Viele Beobachter bewerten gerade die relative Unabhängigkeit der Kommission

---

<sup>189</sup> Vgl. Interview mit Heinrich Hoffschulte vom 13. September 2005: „Das heißt, das sind die nationalen Regierungen, die da etwas veranlassen, und was hinterher herauskommt, verantworten sie nicht mehr, sondern sie sagen: ‚Das ist Brüssel‘. Das ist Feigheit vor dem Feind. Es hat komischerweise noch nie ein Parlament in der EU von 25 Nationen gegeben, das die eigene Regierung nach Hause geschickt hat für das, was sie in Brüssel beschlossen haben.“

<sup>190</sup> Vgl. Zürn, Michael: Global Governance in der Legitimationskrise?, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 232-256, hier S. 232.

von der demokratischen Kontrolle als den Grund für die beachtliche Effizienz ihrer Entscheidungsprozesse. An dieser Stelle knüpft die traditionelle neofunktionalistische Legitimation an, die seinerzeit für die Gründung der Kommission eine relevante Rolle spielte und die sich an der Output-Legitimität orientiert.<sup>191</sup> Nach dem neofunktionalistischen Ansatz reicht es als Legitimation der Integration aus, wenn die teilnehmenden Staaten durch die Integration mehr erreichen, als sie alleine erreichen würden.

Vor allem wird der gesamte Prozess der Entscheidungsfindung aufgrund seines für die Bürger nicht-transparenten Charakters kritisiert. Die Wege, auf denen demokratische Zustimmung und Widerspruch geltend gemacht werden können, sind für die Bürger oft nicht sichtbar, das „unerlässliche Minimum an Vertrauen, Loyalität und Solidarität, ohne das kollektive Entscheidungen nicht hinnehmbar sind“<sup>192</sup> fehlt hiernach vollkommen. Ferner fehle nach dieser Kritik auch weiterhin die Wahrnehmung der Bürger, sich als eine „Willenseinheit“ zu verstehen.<sup>193</sup>

Die Legitimität der EU basiert zum größten Teil immer noch auf den materiellen Vorteilen der Integration und somit auf der Output-Legitimität. Der Kern des institutionellen Demokratiedefizits der Europäischen Union liegt in der Schwäche des parlamentarischen Elements im europäischen Entscheidungssystem. Wichtige politische Entscheidungen auf europäischer Ebene werden weiterhin unter Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in „entparlamentarisierten Arenen“<sup>194</sup> getroffen, am Europäischen Parlament und an den nationalen Parlamenten vorbei und ohne direkte oder vermittelte Legitimation durch die Bürger der Mitgliedsstaaten.

Den Überlegungen zur politischen Legitimität der Europäischen Union liegt ein scheinbarer Widerspruch zu Grunde: Eine Demokratisierung der Entscheidungsprozesse der EU wird mit zunehmender Entscheidungs-

---

<sup>191</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 43f.

<sup>192</sup> Abromeit, 2002, S. 156.

<sup>193</sup> Vgl. ebenda.

<sup>194</sup> Höreth, 1999, S. 46.

befugnis immer dringlicher, jedoch kann die gesteigerte Legitimität die Handlungsfähigkeit der Union beeinträchtigen und somit einen wichtigen Pfeiler ihrer Legitimität untergraben.<sup>195</sup> Seit der EEA versuchen die Staats- und Regierungschefs, ihre gemeinsame Entscheidungsfindung auf der EU-Ebene effektiver zu gestalten. Zu den bisherigen Reformmaßnahmen der Mitgliedsstaaten gehören unter anderem die Einschränkung des Veto-Rechts sowie die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Diese Reformen haben allerdings ein weiteres legitimatorisches Problem für die EU hervorgerufen: Entfällt das Veto-Recht der einzelnen Mitgliedsstaaten, hat die ganze Bevölkerung eines Landes im Falle eines Opponierens in der Minderheit mit dem Zustandekommen der Entscheidung nichts zu tun. Legitimiert ist diese Entscheidung jedenfalls nicht in diesem Land. Aus diesem Grunde wird das Vetorecht im Ministerrat von vielen Autoren als dessen unersetzliche Legitimationsgrundlage angesehen und sogar als „the most legitimating element“<sup>196</sup> des ganzen Systems bewertet. Daher kritisieren einige Autoren die Anwendung des Mehrheitsprinzips in dem europäischen Entscheidungssystem, ohne gleichzeitig die Input-Seite zu stärken:

„Entscheidungen, die bei Anwendung des einfachen oder qualifizierten Mehrheitsprinzips entstehen und damit praktisch die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen, sind demokratietheoretisch mitnichten unbedenklich – jedenfalls aus der Mitgliedsstaatlichen Perspektive. Die häufigere Anwendung des Mehrheitsprinzips im Rat schwächt die indirekte demokratische Kontrolle durch die nationalen Parlamente, da immer die Möglichkeit besteht, daß der Repräsentant des Mitgliedsstaats überstimmt wird.“<sup>197</sup>

Eine nicht ausreichend ausgeprägte, bzw. von den Bürgern nicht wahrgenommene, gemeinsame Parteien- und Medienlandschaft ist ein weiteres Hindernis bei dem Ausbau der Input-Legitimität der EU. Legitimationstheoretisch problematisch ist hier auch das Fehlen einer europäischen Opposition.

---

<sup>195</sup> Vgl. ebenda, Vorwort.

<sup>196</sup> Weiler, Joseph H.: *The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty*, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1. Juli 1987. Saarbrücken 1987, hier übernommen von: Höreth, 1999, S. 49.

<sup>197</sup> Höreth, 1999, S. 50.

Der Hintergrund für diese Situation wird häufig, wie beispielsweise von Scharpf, in der seit den siebziger Jahren wachsenden Globalisierung und Interdependenz gesehen. Die EU-Mitgliedsstaaten seien hiernach immer weniger in der Lage, im Alleingang politische Probleme zu lösen, und profitierten von dieser Verlagerung, nicht nur im Hinblick auf die Effizienz, sondern auch im Hinblick auf die Verlagerung von Verantwortlichkeiten:

„As more and more domestic policy areas have become internationally interdependent, governments are ever more tempted to invoke Bismarck's *Primat der Außenpolitik* to immunize policy choices with an international dimension against the demands and criticisms of domestic public opinion, political parties, parliaments and other democratic input processes.“<sup>198</sup>

Die Problematik der EU liegt somit in der so genannten „ungleichzeitige[n] Denationalisierung“<sup>199</sup>, bei der diese Verlagerung der Entscheidungen und Verantwortlichkeiten aus der Perspektive der Effizienz zu langsam, aber aus der Perspektive der politischen Legitimität zu schnell stattfindet:

„Während unter dem Druck der Globalisierung eine Internationalisierung der politischen Problemverarbeitung noch immer zu langsam stattfindet, um die politische Steuerungsfähigkeit jenseits des Staates zu erhalten oder wiederherzustellen, findet sie jedoch auch zu schnell statt, um die noch immer auf nationaler Ebene angesiedelten demokratischen – und damit Herrschaftsausübung legitimierenden – Strukturprinzipien an die neuen internationalisierten Formen politischer Problemverarbeitung anzupassen.“<sup>200</sup>

## **II. 2 Die Identitätsdiskussion im Zusammenhang mit der politischen Legitimität**

In der akademischen Debatte um die politische Legitimität und um das Demokratiedefizit der EU existieren grob zwei Standpunkte. Zum einen gibt es Vertreter, die das Demokratiedefizit der EU für politisch-institutionell halten. Das Defizit sei hiernach potentiell behebbar, wenn verstärkte

<sup>198</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W.: *Interdependence and Democratic Legitimation*, unveröffentlichtes Manuskript, MPI für Gesellschaftsforschung, Köln 1998, S. 34. (Hervorheb. i. Orig.)

<sup>199</sup> Höreth, 1999, S. 18.

<sup>200</sup> Ebenda.



demokratische Elemente in die Entscheidungsfindung der EU integriert würden. Auf der anderen Seite siedeln manche Autoren das Demokratiedefizit der EU an einer viel grundlegenderen Stelle an und zweifeln grundsätzlich die Demokratiefähigkeit der EU an. Die fehlende gemeinsame Identität der EU-Bürger verhindere hiernach die politische Legitimität der gemeinsamen Entscheidungen, da die gemeinsame Identität einen integralen Bestandteil und eine Bedingung der Legitimität eines Systems darstelle:

„Democracy does not exist in a vacuum. It is premised on the existence of a polity with members – the Demos – by whom and for whom democratic discourse with its many variants takes place. The authority and legitimacy of a majority to compel a minority exists only within political boundaries defined by a Demos. Simply put, if there is no Demos, there can be no operating democracy.”<sup>201</sup>

Auch Wolfgang Merkel sieht die Legitimität der Europäischen Union in der Identität der europäischen Bürger, zusätzlich zu dem demokratischen Entscheidungsverfahren und zu der Entscheidungs- und Implementations-effizienz der EU, begründet. Die europäische Identität ist nach seiner Beurteilung zentraler Bestandteil der politischen Legitimität. Für ihn ist

„die Frage nach dem Demos [...] für die permanente Akzeptanz, Loyalität oder gar aktive Unterstützung der Herrschaftsinstitutionen einer sich vertiefenden und erweiternden Union [...] von vitalem Interesse.”<sup>202</sup>

Obwohl die Ausdehnung der Mehrheitsregel im Rat die Entscheidungsfähigkeit der Union erhöhen würde, unterstützt Merkel das Konsensverfahren in diesem Gremium. Er vertritt hierbei die These, wonach die Entscheidungen der EU, solange eine gemeinsame europäische Identität fehlt, durch ein Konsensverfahren im Ministerrat beschlossen werden müssen. Da die nationalen Identitäten der Bürger in der EU weiterhin dominierend seien und eine solche gemeinsame Identität sich noch nicht herausgebildet habe, würde hiernach eine Überstimmung der Minderheit im

---

<sup>201</sup> Weiler, 1987, hier übernommen von: Höreth, 1999, S. 53.

<sup>202</sup> Merkel, 1999, S. 28.

Ministerrat eine „Tyrannei der Mehrheit“<sup>203</sup> darstellen. Merkels Schlussfolgerung lautet daher:

„Deshalb wird das Tempo institutioneller Reformen der europäischen Organstrukturen die Geschwindigkeit, mit der sich ein europäischer Demos herausbildet, niemals wesentlich überschreiten dürfen.“<sup>204</sup>

Fehlt eine gemeinsame Identität, hat das nach Merkel auch direkte Auswirkungen auf die Output-Legitimität. Werden in einer solchen Situation Entscheidungen gegen den Willen einzelner Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene durchgesetzt, werden sich die Mitgliedsstaaten nicht als verpflichtet betrachten, solche Entscheidungen in ihrem Mitgliedsland zu implementieren. Aufgrund der fehlenden Sanktionsmittel der EU führt diese Situation zwangsläufig zur verminderten Effizienz der Union und somit zur Verminderung der Output-Legitimität.

Das empirische Modell der Konkurrenzdemokratie von Merkel wird allerdings von manchen Autoren aufgrund der zu starken Orientierung an nationalstaatlichen Modellen kritisiert. So bemängelt beispielsweise Abromeit, dass das Modell nicht geeignet sei, politische Einheiten mit einer hohen Segmentierung der gesellschaftlichen Basis adäquat zu bewerten. Bei solchen Einheiten seien jegliche Legitimierungsversuche aussichtslos:

„Wenn es keinen halbwegs homogenen Demos, kein funktionsfähiges Parteiensystem, keine identifizierbare territoriale Repräsentationsbasis gibt und wenn vor allem die Mehrheitsregel nicht anwendbar ist, dann gibt es definitionsgemäß keine Demokratie und entfällt die Möglichkeit der ‚Input-Legitimierung.‘“<sup>205</sup>

Auch Scharpf sieht in der gemeinsamen Identität die Grundlage der Input-Legitimität:

„Kann diese starke kollektive Identität vorausgesetzt werden, so verliert die Mehrheitsherrschaft in der Tat ihren bedrohlichen Charakter und kann dann auch Maßnahmen der interpersonellen und der interregionalen Umverteilung legitimieren, die anderenfalls nicht

---

<sup>203</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>204</sup> Ebenda, S. 33f.

<sup>205</sup> Abromeit, 2002, S. 158.

akzeptabel wären.“<sup>206</sup>

Laut Scharpf reichen die historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten zwar aus, um die Bedingungen für den Integrationswillen und für den Erfolg der Integration zu erfüllen, allerdings können diese nach ihm nicht als ausreichende Faktoren der Input-Legitimität betrachtet werden. Scharpf sieht daher keine Möglichkeit zur Steigerung der Input-Legitimität, solange die gemeinsame Identität der Europäer fehlt:

„In Anbetracht der historischen, linguistischen, kulturellen, ethnischen und institutionellen Unterschiede in ihren Mitgliedsstaaten besteht kein Zweifel darüber, dass die Union noch weit von einer starken kollektiven Identität entfernt ist, wie sie in den Nationalstaaten als selbstverständlich vorausgesetzt wird – und solange eine solche fehlt, können harte Entscheidungen auch nicht durch Mehrheitsvoten des Europäischen Parlaments legitimiert werden.“<sup>207</sup>

Daher vertritt Scharpf die Ansicht, wonach die Output-Legitimität die EU ausreichend legitimieren kann.<sup>208</sup> Diese Auffassung beschreibt Abromeit als eine Legitimation der EU durch

„die Problemlösungsfähigkeit supranationaler Kooperation in Politikfeldern, die innerhalb der Nationalstaaten nicht mehr zufrieden stellend bearbeitet werden können.“<sup>209</sup>

Die Input-Legitimität supranationaler Ebenen sei nach dieser Logik nicht nur nicht notwendig, sondern auch unmöglich, da in der EU eine funktionsfähige Infrastruktur einer funktionsfähigen Demokratie, wie das Parteiensystem und die Medienlandschaft, fehle.

Nicht selten werden die beiden Dimensionen der Legitimität als sich gegenseitig ausschließende Faktoren betrachtet, und gerade im Konflikt dieser beiden Dimensionen wird der Kern des Demokratiedefizits gesehen.<sup>210</sup> Die einfachere Alternative für größere Einheiten wie für die EU

---

<sup>206</sup> Scharpf, 1999, S. 18.

<sup>207</sup> Scharpf, 1999, S. 19.

<sup>208</sup> Vgl. hierzu u. a. Scharpf, 1999.

<sup>209</sup> Abromeit, 2002, S. 15.

<sup>210</sup> Vgl. u. a. Höreth, 1999, S. 44f.: „Der in der EU bestehende Grundkonflikt zwischen den beiden Prinzipien der Legitimation ist evident, auch wenn sie ideengeschichtlich als

wird oft in der Output-Legitimität gesehen.

## II. 2. 3 Bedingungen politischer Legitimität auf supranationaler Ebene

Ein Plädoyer für eine ausschließliche Output-Legitimität des EU-Entscheidungssystems erscheint allerdings aus verschiedenen Gründen problematisch. Konzentriert man sich lediglich auf die Output-Legitimität, geht man davon aus, dass die Legitimität eines Systems durch politische Entscheidungsfindung und Problemlösung erreicht wird, die “effektiv, gut und richtig” ist. Solche Lösungen können allerdings als “effektiv, gut und richtig” nur dann gelten, wenn sie die Akzeptanz der Bevölkerung genießen, welche wiederum nicht ohne die Partizipation des Volkes – also die Input-Legitimität – festgestellt werden kann.<sup>211</sup>

In der vorliegenden Arbeit wird daher die gemeinsame Identität als ein wichtiger Faktor für die politische Legitimität und somit für die Regierbarkeit verstanden. Eine politische Einheit mit weitreichenden gemeinsamen politischen Entscheidungsstrukturen und mit einer politischen Verbindlichkeit ohne eine gemeinsame Identität kann hiernach mittelfristig nicht stabil sein.<sup>212</sup> Dabei kann aber nicht erwartet werden, dass eine gemeinsame Identität der 25 Mitgliedsstaaten der EU automatisch und aus einem „Nichts“ entsteht. Ein Zugehörigkeitsgefühl soll hierbei vielmehr als das Ergebnis eines Integrationsprozesses verstanden werden, bei dem eine politische Einheit durch einen die Bürger miteinbeziehenden politischen Prozess und Kommunikation ihre Werte, Ziele und Aufgaben definiert und diese durch ein Entscheidungssystem auch erfolgreich umsetzt.

---

komplementär und sich wechselseitig bedingend konzipiert wurden.“

<sup>211</sup> Vgl. Abromeit, 2002, S. 18f.

<sup>212</sup> “Eine Europäische Union, deren Menschen sich auf Dauer verweigerten, eine politische Identität als Unionsbürger auszubilden, sich also in vorläufiger Formulierung als *ihr zugehörig* zu empfinden, bliebe im Leben der Einwohner ein Fremdling und in ihrem Selbstbewusstsein ein Eindringling, dessen Existenz sie vielleicht hinnehmen, solange ihnen daraus Vorteile erwachsen, der aber in dem Augenblick in Frage gestellt wäre, da er unbequem wird und gar begänne, Opfer und Solidarität zu fordern. Ein solches Gemeinwesen hätte eine prekäre Existenz. Es böte sich der politischen Demagogie jederzeit als leicht zu verwertende Beute an.” Meyer, Thomas: Die Identität Europas. Der EU eine Seele? Frankfurt am Main 2004, S. 38. (Hervorheb. i. Orig.)

In der vorliegenden Arbeit wird daher die These vertreten, dass eine für die dauerhafte Stabilität der Gemeinschaft notwendige gemeinsame Identität und ein Zusammengehörigkeitsgefühl nicht als eine Bedingung der politischen Legitimität, sondern vielmehr als deren Ergebnis betrachtet werden soll. Diese Identität kann sowohl durch die gesteigerte Input-Legitimität in Form der gesteigerten Partizipation der Bürger an der Entscheidungsfindung der EU als auch durch die gesteigerte Output-Legitimität in Form der gesteigerten Effizienz der Entscheidungsfindung und -implementation der EU erreicht werden. Somit geht das der vorliegenden Arbeit zugrundeliegende Legitimitätsverständnis nicht von einem bestimmten ontologischen Gehalt von Legitimität aus, sondern beinhaltet sowohl die Beteiligungsdimension der Legitimität (government by the people) sowie die Leistungsdimension der Legitimität (government for the people). Daher wird im Rahmen dieser Arbeit die These vertreten, dass ein Mehr an politischer Macht ein Mehr an Legitimität fordert, sowohl in der Input- als auch in der Output-Dimension und gleichermaßen auf einer nationalen wie auf einer supranationalen Ebene.

Bei der vorliegenden Untersuchung ist die Frage nach der Legitimität des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates sowohl eine Frage nach der *externen* Legitimität, d.h. nach der politischen Legitimität des Präsidenten aus der Perspektive von Außenstehenden als auch eine Frage nach der *internen* Legitimität.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Vgl. Leite, Tore: Legitimität und Handlungsorientierung im Entscheidungsprozess der EU. Eine theoretische Annäherung, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998, S. 81-102, hier S. 82f.

---

## **C Entwicklung und Tradition der Entscheidungsfindung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der sich wandelnden Stellung des Europäischen Rates**

### **I Entwicklung der Institutionen und Kompetenzen der EU von der anfänglichen Phase der Integration bis zu den Vertragsreformen**

#### **I. 1 Der Anfang der Integration und die Geschichte der Entscheidungsfindung der EU aus integrationstheoretischer Sicht**

##### **I. 1. 1 Theoretische Einführung: föderalistische, funktionalistische und intergouvernementalistische Leitideen der Integration**

In der Integrationstheorie gibt es drei grundlegende Ansätze: den Föderalismus, den (Neo-)Funktionalismus und den Neorealismus bzw. den Intergouvernementalismus.<sup>214</sup> Diese Ansätze und vor allem der föderalistische Ansatz finden in der aktuellen europäischen akademischen Debatte in zweierlei Hinsicht Verwendung. Zum einen werden sie als europapolitische Leitbilder gebraucht, aus denen sich politische Forderungen für die zukünftige Integrationsentwicklung ableiten lassen. Zum anderen werden sie als analytische Konzepte genutzt, um die Integration der EU zu beschreiben, zu bewerten oder zu systematisieren.<sup>215</sup>

In letzter Zeit hat das Föderalismusprinzip im Zuge der europäischen Einigung erheblich an Bedeutung gewonnen, vor allem im Zusammenhang mit der europäischen Verfassungsdebatte. Auch der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer sprach sich in seiner berühmten Rede an der Humboldt-Universität im Jahre 2000 für eine europäische Föderation aus.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 23.

<sup>215</sup> Vgl. ebenda, S. 110.

<sup>216</sup> Vgl. Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation, in: Integration 3 (2000), S. 149-156.

Die Forderungen der europäischen Föderalisten kulminieren sich in der föderalen Struktur der europäischen Entscheidungsfindung, vergleichbar mit den Strukturen föderaler Nationalstaaten. Das Ziel der Integration soll nach der föderalistischen Auffassung ein europäischer Bundesstaat sein, der durch eine gemeinsame Verfassung und föderale Institutionen garantiert wird.

Der föderalistische Ansatz vertritt die Auffassung „function follows form“. Hiernach erzeugt die Schaffung von gemeinsamen politischen Strukturen und Institutionen automatisch gemeinsame politische Inhalte, ohne diese gemeinsamen Strukturen sei die Integration der Inhalte nicht möglich. Der gemeinsame Rahmen politischer Entscheidungen sei daher der erste Schritt bei der Vergemeinschaftung politischer Arbeitsfelder.<sup>217</sup>

Im Gegensatz zu den Föderalisten begründen die Funktionalisten und die Neofunktionalisten eine Integration genau umgekehrt. Während die Föderalisten die Verfassung und den durch Institutionen geschaffenen Rahmen der Politik als Initialzündung eines erfolgreichen Integrationsprozesses ansehen, betrachten die Funktionalisten und die Neofunktionalisten den anfänglichen Transfer technischer und eher unpolitischer Funktionen in einem ökonomischen Sektor von der nationalen auf die supranationale Ebene als Grundstein einer Expansionslogik, an deren Ende eine neuartige supranationale Verfassung steht, nach dem Motto „form follows function“. Verfechter des Neofunktionalismus, wie Ernst B. Haas und Philippe Schmitter, gehen davon aus, dass „wirtschaftliche Integration einer Gruppe von Nationen [...] automatisch politische Einheit aus[löst]“<sup>218</sup>. Der Neofunktionalismus betont daher die Logik von sich selbst tragenden Prozessen, die von außen nicht am Laufen gehalten werden müssen oder können, während nach dem föderalistischen Ansatz politische Akteure den Integrationsprozess initiieren und auch für die Weiterentwicklung durch Schaffung neuer Institutionen sorgen müssen.

---

<sup>217</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 107.

<sup>218</sup> Haas, Ernst B./Schmitter, Philippe C.: Wirtschaft und unterschiedliche Muster politischer Integration, in: Günther Doeker/Friedrich Veitl (Hrsg.): Regionalismus und regionale Integration. Zur Theorie regionaler Integration. Frankfurt am Main 1981, S. 163.

Nach der neofunktionalistischen These haben Politiker höchstens am Anfang Einfluss auf den Integrationsprozess. Der Prozess, der mit Integrationsvereinbarungen im Bereich der Wirtschaft begonnen wird, gewinnt schnell an Eigendynamik und entwickelt sich außerhalb des Einflussbereiches der Politiker weiter.<sup>219</sup>

David Mitrany, einer der bekanntesten funktionalistischen Vordenker, war der erste, der funktionale Konzepte für eine regionale Integration erarbeitet hat. Das Erkenntnisinteresse von Mitrany beschäftigte sich mit der Frage, wie der Weltfrieden durch internationale Integration erreicht werden könnte. Mitrany ging zunächst von der Annahme aus, dass die Förderung der Wohlfahrt der erfolgsversprechendste Weg der Integration sei. Mit zunehmender erfolgreicher transnationaler Zusammenarbeit auf ökonomischem Gebiet werde nach dieser These ein Lernprozess bei den Akteuren ausgelöst, der zur Folge habe, dass die Integration auf andere Gebiete übergreift. Integration, die im Bereich der „low politics“ anfängt, werde Integration auf dem Bereich der „high politics“ früher oder später auslösen. Mitrany ging davon aus, dass eine weltweite Integration von internationalen Organisationen, die anfänglich die Einzelstaaten nur in den Bereichen Wirtschaft, Technik und Verkehr integrierten, dazu führen wird, dass die Interessen dieser Staaten miteinander so verknüpft werden, dass die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen reduziert wird. Nach seiner These führt dies am Ende dazu, dass sich auch im militärischen Bereich eine Integration einstellen wird. Das handlungsanleitende Motto der Neofunktionalisten lautete nach Mitrany:

„Binding together [...] those interests which are common, where they are common, and to the extent [...] they are common.“<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Vgl. Schmitter, Philippe C.: Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 12. 2. April 2005, S. 255-272, hier S. 257: „Member states may set the terms of the initial agreement and do what they can do to control subsequent events, but they do not exclusively determine the direction, extent and pace of change. Rather, regional bureaucrats in league with a shifting set of self-organized interests and passions seek to exploit the inevitable ‘unintended consequences’ that occur when states agree to assign some degree of supranational responsibility for accomplishing a limited task and then discover that satisfying that function has external effects upon other of their interdependent activities.“

<sup>220</sup> Mitrany, David A.: *A Working Peace System*. London 1943, S. 14.



Neofunktionalisten wie Ernst Haas, Leon Lindbergh, Stuart Scheingold und Philippe Schmitter teilen mit David Mitrany zunächst die allgemeine grundsätzliche Annahme, dass eine primär auf Wohlfahrtsmaximierung ausgerichtete und problemlösungsorientierte technokratische Politik gegenüber klassischen und ideologisch geprägten Politikformen zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die „funktionale“ Integration führe hiernach automatisch und ohne das Zutun der Nationalstaaten zu einem Netzwerk internationaler und supranationaler Institutionen.<sup>221</sup> Nach dieser Auffassung entwickelt sich der Integrationsprozess von ursprünglich unpolitischen Sachfragen über einen immer enger werdenden Integrationsverbund zu einer echten politischen Gemeinschaft. Dieser Prozess der Integration muss allerdings genauer erklärt und begründet werden. Vor allem die von den Neofunktionalisten angenommene Unausweichlichkeit dieses Prozesses ist zu begründen. In diesem Begründungskontext entwickelte der Neofunktionalismus das so genannte *spill-over*-Theorem, das die Eigenlogik der Entwicklungsdynamik eines Integrationsprozesses erklären kann, der in wenigen Sektoren beginnt und sich dann automatisch auf weitere Sektoren ausweitet.<sup>222</sup>

Der Grundgedanke des *spill-over*-Konzeptes ist, dass im Zuge eines Lernprozesses bei den politischen Akteuren während der Integration die Bereitschaft zur Kooperation in weiteren funktionalen Bereichen zunimmt. Hat sich die einmal begonnene Zusammenarbeit in einem Funktionsbereich als erfolgreich und nützlich erwiesen, führt dies aufgrund der sachlogischen Verknüpfung mit anderen Aufgabenbereichen zur Integration in weiteren Sektoren. Ernst Haas thematisiert nicht nur den funktionalen *spill-over*-Prozess, sondern auch den politischen *spill-over*, der daraus entsteht, dass die Wirtschaftseliten sowie einige Interessengruppen die Integration bewusst fördern wollen. Diese wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten sind hiernach zunehmend überzeugt vom Erfolg und der Notwendigkeit verstärkter supranationaler Zusammenarbeit und üben daher Druck sowohl auf die nationalen als auch auf die supranationalen Institutionen aus, um

---

<sup>221</sup> Vgl. Schmitter, 2005, S. 256.

<sup>222</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 117.

diese zu einer weitergehenden Vergemeinschaftung zu veranlassen.<sup>223</sup>

Philippe C. Schmitter beschreibt diesen Prozess wie folgt:

„Integration is an intrinsically sporadic and conflictual process, but one in which, under conditions of democracy and pluralistic representation, national governments will find themselves increasingly entangled in regional pressures and end up resolving their conflicts by conceding a wider scope and devolving more authority to the regional organizations they have created. Eventually, their citizens will begin shifting more and more of their expectations to the region and satisfying them will increase the likelihood that economic-social integration will „spill-over“ into political integration.“<sup>224</sup>

Im Gegensatz zu dem älteren Funktionalismus und zu Mitrany betont Schmitter, wie auch Haas, nicht nur die Integration in den technisch-funktionalen Bereichen, sondern analysiert neben diesem Bereich die politische Dimension eines regionalen Integrationsvorganges, der auf ein neues politisches System mit autonomer institutioneller Struktur hinauslaufen kann.<sup>225</sup>

Den wissenschaftlichen Gegenpol zu den Föderalisten, Funktionalisten und den Neofunktionalisten bildet der Intergouvernementalismus bzw. der Neorealismus, dessen berühmtesten Vertreter Stanley Hoffmann und Robert Keohane sind. Während die föderalistischen und die neofunktionalistischen Ansätze den Integrationsprozess von einem Nationalstaat zu einer supranationalen Ordnung erklären wollen, will der Intergouvernementalismus die Existenz eines solchen quasi automatischen Prozesses gänzlich ausschließen. Der Intergouvernementalismus vertritt die Auffassung, dass die einzigen politischen internationalen Akteure die Nationalstaaten seien. Internationale Zusammenschlüsse, wie die Europäische Union, seien hiernach lediglich Zusammenschlüsse von Nationalstaaten, die keine eigenständigen Handlungseinheiten darstellten. Aufgrund dieses kategorischen Unterschiedes zwischen Neofunktionalisten und Föderalisten auf der einen Seite und den Intergouvernementalisten auf der anderen Seite ordnet Höreth die föderalistischen und die

---

<sup>223</sup> Vgl. ebenda, S. 118.

<sup>224</sup> Schmitter, 2005, S. 257.

<sup>225</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 114.

(neo)funktionalistischen Ansätze dem „progressiv-idealistischen“ Paradigma zu, während er den Intergouvernementalismus bzw. den hier beschriebenen Neorealismus unter dem „realistisch-konservativen“ Paradigma klassifiziert.<sup>226</sup>

Der Intergouvernementalismus wie auch der Neofunktionalismus und der Föderalismus erklären die Entwicklung der Integration aus einer nationalstaatlichen Sicht. Die Nationalstaaten behalten hiernach die institutionelle Entwicklung der entstehenden Gemeinschaft auf der Basis feststehender Präferenzen vollständig und stets unter ihrer Kontrolle. Nach dieser Auffassung wird in einer internationalen Gemeinschaft die Souveränität der Nationalstaaten gemeinsam ausgeübt und nicht überwunden.<sup>227</sup> Das oberste Ziel der Integration zwischen autonomen und auch weiterhin untereinander konkurrierenden Staaten sei es, einen Krieg zu verhindern.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal des Intergouvernementalismus zu den beiden anderen Ansätzen ist die strikte Ablehnung einer Möglichkeit der Integration im Bereich der „high politics“. Grundsätzlich wird zwar der Prozess eines *spill-overs* nicht in Frage gestellt, allerdings gehen die Intergouvernementalisten davon aus, dass die Mitgliedsstaaten niemals ihre Souveränität im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik preisgeben werden.<sup>228</sup>

Auch nach den jüngsten Entwicklungen der europäischen Integration teilen die Intergouvernementalisten weiterhin die Auffassung, dass im Rahmen der europäischen Integration weder ein internationales Regime noch ein im Werden begriffener Staat verstanden werden kann, sondern lediglich ein Netzwerk einer geteilten und „pooled sovereignty“<sup>229</sup>. Hiernach bliebe die Europäische Gemeinschaft auch weiterhin ein Produkt intergouvernementaler Verhandlungen, dessen Attraktivität für die Mitgliedsstaaten vor

---

<sup>226</sup> Paradigmata eingehend erläutert in: Höreth, 1999, S. 104-138.

<sup>227</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 125.

<sup>228</sup> Vgl. ebenda, S. 125f.

<sup>229</sup> Ebenda, S. 126.

---

allem in der Reduktion der Transaktionskosten besteht.<sup>230</sup>

Das Thema der politischen Legitimität berühren die Integrationstheorien nur am Rande. Die schrittweise Übertragung von Handlungskompetenzen auf die supranationale Ebene findet nach neofunktionalistischem Verständnis ihre Rechtfertigung in der angeblich überlegenen Problemlösungsfähigkeit der supranationalen Ebene. Hiernach legitimierten alleine die Leistungen europäischer Politik das Handeln supranationaler Autoritäten.<sup>231</sup> Auch der Intergouvernementalismus sagt zu diesem Thema nicht viel aus und behandelt das Thema lediglich am Rande. Dies ist dadurch zu begründen, dass sich nach dieser Auffassung die Regierungstätigkeit der europäischen Ebene immer auf die rationale Entscheidung souveräner Nationalstaaten bezieht, die wiederum ausreichend durch nationale Strukturen sicher gestellt sei.<sup>232</sup> Nach diesem Verständnis handelt es sich bei der europäischen Integration um einen Staatenbund, in dessen Rahmen die Souveränität den Nationalstaaten weitgehend erhalten bleibt. Die politische Legitimation sei sichergestellt, da die Vertreter nationaler Regierungen im Rahmen der Zusammenarbeit hiernach lediglich Außenpolitik betrieben. Aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses könnten sie im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht überstimmt werden, und blieben somit den nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich.<sup>233</sup> Die Legitimitätsfrage stellt sich hiernach nicht, solange bei dem rationalen Kosten-Nutzen-Kalkül der Mitgliedsstaaten die Vorteile einer Mitgliedschaft überwiegen.<sup>234</sup> Lediglich der Ansatz des Föderalismus behandelt die politische Legitimität ausführlicher, indem die Vertreter dieses Ansatzes gemeinsame supranationale Institutionen fordern, die nicht nur politisch effektiv, sondern auch demokratisch legitimiert und dem Beispiel nationalstaatlicher Ordnungen entsprechen sollen.<sup>235</sup>

---

<sup>230</sup> Vgl. ebenda, S. 127.

<sup>231</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 121.

<sup>232</sup> Vgl. ebenda, S. 127.

<sup>233</sup> Vgl. ebenda, S. 124.

<sup>234</sup> Vgl. ebenda, S. 128.

<sup>235</sup> Vgl. ebenda.

## **I. 1. 2 Der Anfang der europäischen Integration – Motive, Ziele und die gemeinsame Entscheidungsfindung**

Bereits nach dem Ersten Weltkrieg gewann die Idee einer politischen Einigung Europas an breiter Unterstützung. Eine engere europäische Zusammenarbeit wurde zunächst im Rahmen des Völkerbundes angestrebt, und in diesem Rahmen wurden auch erste Modelle für ein föderales Europa erarbeitet.<sup>236</sup> Diese Ansätze waren allerdings in sich widersprüchlich und fanden in den europäischen Vereinbarungen noch keine Verwendung.

Nach dem Zweiten Weltkrieg brach in Europa erneut eine intensive Diskussion darüber aus, wie der Nationalstaat als zentraler Akteur der internationalen Beziehungen in überstaatliche Organisationsformen eingebunden werden könnte, um einerseits weitere Kriege zu verhindern und andererseits Europa als Einheit auch wirtschaftlich wieder zu stärken. Die Vision einer föderalen Einheit Europas spielte bei diesen Überlegungen von Anfang an eine zentrale Rolle.<sup>237</sup>

Der Grundgedanke der damaligen Föderalisten war, dass nur verfassungsmäßig legitimierte Entscheidungsverfahren auf supranationaler Ebene die normative und funktionale Bedingung der europäischen Integration sein könnten. Die Föderalisten forderten daher eine europäische Verfassung, auf deren Grundlage ein Bundesstaat mit einer europäischen Regierung, einem direkt gewählten Europäischen Parlament und einem Europäischen Gerichtshof errichtet werden sollte.<sup>238</sup> Auch der französische Außenminister Robert Schumann sprach in seiner berühmten Erklärung

---

<sup>236</sup> Der französische Außenminister Aristide Briand legte 1929 der Völkerbund-Versammlung ein Memorandum vor, in dem er die Errichtung eines „régime d'union fédérale européenne“ vorschlug. Auch Graf Coudenhove-Kalergi und die von ihm gegründete Paneuropäische Bewegung forderten die Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“. Aus dieser Initiative entstand schließlich 1948 die Europäische Bewegung, die bis heute existiert. Vgl. Bieber, Roland: Föderalismus in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuauflage von 2002. Gütersloh 2002, S. 361-373, hier S. 363.

<sup>237</sup> Die föderalen Visionen wurden u. a. von der „Union Europäischer Föderalisten“, UEF, mit Altiero Spinelli an ihrer Spitze, und von Winston Churchill mit dem nicht mehr so neuen Vorschlag der „Vereinigten Staaten von Europa“ vertreten. Vgl. Biber, 2002, S. 364.

<sup>238</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 104f.

vom 9. Mai 1950 von einer „europäischen Föderation“.<sup>239</sup> Und doch waren die Ziele der damaligen politischen Akteure hochgradig unterschiedlich, wie der Entwurf des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft von 1952 deutlich macht. Im Artikel 38 wurde eine Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs für die zukünftige Gemeinschaft vorgesehen, die wie folgt definiert wurde:

„Die endgültige Organisation, die an die Stelle der vorläufigen Organisation treten wird, soll so beschaffen sein, dass sie den Bestandteil eines späteren bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens bilden kann.“<sup>240</sup>

Die sektorale Integration der ersten Jahre ist mit dem nach dem Zweiten Weltkrieg herrschenden Pragmatismus zu erklären. Dieser findet seinen Ausdruck auch in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag), der am 23. Juli 1952 in Paris unterzeichnet wurde. Er diente der Gründung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und war dem neofunktionalistischen Integrationsprinzip folgend darauf angelegt, schrittweise auf andere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt zu werden.<sup>241</sup>

Die anfängliche Integration der EU entsprach somit weniger den föderalistischen Annahmen und Forderungen, sondern vollzog sich sektoral auf einigen wenigen ausgesuchten Politikfeldern. Die wissenschaftliche Erklärungskraft der föderalistischen Integrationstheorie verlor unter diesen Umständen an Bedeutung. Die mit dem EGKS-Vertrag eingeleiteten Entwicklungsschritte bis hin zur Europäischen Union unterschieden sich grundlegend von den theoretischen Entwürfen einer europäischen Föderation: Sie umfassten nur einen Teil der Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten, und sie schufen keine endgültige Verfassungsstruktur für den Zusammenschluss. Dies wird auch durch die Formulierung der Präambel des EGKS-Vertrages deutlich, wonach das Ziel der europäischen Integration darin bestehen soll,

---

<sup>239</sup> Vgl. Erklärung vom 9. Mai 1950, in: Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. Baden-Baden 1984, S. 394.

<sup>240</sup> Zitat übernommen von: Bieber, 2002, S. 364.

<sup>241</sup> Vgl. [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communautaire.ht](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communautaire.ht), S. 8.

„Europa nur durch konkrete Leistungen, die zunächst eine tatsächliche Verbundenheit schaffen, und durch die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung [aufzubauen].“<sup>242</sup>

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und die erfolgreiche Umsetzung und Institutionalisierung der Verträge wird in der Literatur auf eine besondere Konstellation von Kräften und Problemen zurückgeführt, die über die beteiligten Staaten hinausweist. Zu den tragenden Bestandteilen dieser Konstellation zählen hiernach das Bedürfnis, das Machtpotential des deutschen Nationalstaates weitgehend und längerfristig einzubinden, sowie die besondere Dynamik einer bipolaren Blockbildung mit einer allgegenwärtigen militärischen Bedrohung, die Absicherung einer Neubegründung demokratischer-parlamentarischer Regimes in verschiedenen westeuropäischen Ländern und die Stabilisierung einer liberalen Wirtschaftsordnung.<sup>243</sup> Am Beginn des Integrationsprozesses stand daher zunächst die Frage nach der Organisation von Entscheidungsprozessen und Kompetenzen für neue Behörden und Gremien, des Ministerrates, der Kommission, des Parlaments und des Gerichtshofes. Die ursprüngliche Leitidee der europäischen Integration war die Wohlfahrtssteigerung durch die Vergrößerung des Marktes.<sup>244</sup>

Aufgrund dieser Entwicklung gewannen die Funktionalisten einen großen Einfluss auf die Entwicklung der Integrationstheorie in den fünfziger und sechziger Jahren. Die über lange Zeit dominierende Integrationstheorie Jean Monnets, die die technokratische Natur der Integration betonte, und mit ihr die neofunktionalistische Theorie, fanden gewissermaßen in dieser anfänglichen Integration ihre wissenschaftliche Begründung und Rechtfertigung.<sup>245</sup> Die gemeinsame Kontrolle, Planung und Verwertung der potenziell kriegswichtigen Ressourcen Kohle und Stahl bildete den Eckpfeiler der neuen westeuropäischen Friedensordnung.

---

<sup>242</sup> Zitat übernommen von: Bieber, 2002, S. 364.

<sup>243</sup> Vgl. Rieger, Elmar: Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 349-367, hier S. 356.

<sup>244</sup> Vgl. Lepsius, 1995, S. 400.

<sup>245</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 112f.

Allerdings hatte die Zusammenarbeit von Anfang an auch supranationale Aspekte: die unterzeichnenden Staaten Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten unterwarfen sich den Entscheidungen der übernationalen europäischen Institutionen, und verzichteten somit auf einen Teil ihrer Souveränität.<sup>246</sup> Mit der Errichtung der „Hohen Behörde“ ist es den Mitgliedsstaaten gelungen, unterschiedliche Interessen produktiv zusammenzuführen und zu verknüpfen. Alle sechs Mitgliedsstaaten konnten sich durch die gemeinsame Kontrolle des Kohl- und Stahlsektors Vorteile erhoffen. Es wird ferner allgemein anerkannt, dass mit diesem Schritt dem Frieden in Europa als dem ursprünglichen und grundlegenden Ziel europäischer Einigung einen wichtigen Schritt näher gekommen war.<sup>247</sup> Mit der am 18. April 1951 erfolgten Unterzeichnung zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl begann eine europäische Integrationsgeschichte, die aufgrund ihrer friedensstiftenden Natur in der Literatur bis heute als ein Erfolg bewertet wird.<sup>248</sup>

Die nächsten Versuche, die supranationale europäische Integration voranzutreiben, scheiterten allerdings zunächst. Sowohl der Vorstoß zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) als auch der Vorstoß zur Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), die zusammen eine europäische Armee und eine europäische Verfassung anvisierten, scheiterten im August 1954 an den Vorbehalten der französischen Nationalversammlung zur EVG.<sup>249</sup>

Die Integration blieb nach diesen Misserfolgen allerdings nicht stehen, sondern wurde funktionalistisch weiter vorangetrieben. Nach diesem Prinzip der sektoralen Integration wurden als die nächsten gemeinsamen europäischen Einrichtungen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) etabliert. Durch

---

<sup>246</sup> Vgl. Weidenfeld, Werner: Europa – aber wo liegt es?, in: Ders. (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuausgabe von 2002. Gütersloh 2002, S. 15-40, hier S. 22.

<sup>247</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 31.

<sup>248</sup> Vgl. hierzu u. a. Weidenfeld, Werner: Die Bilanz der Europäischen Integration 1999/2000, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000. Berlin 2000, S. 13-24.

<sup>249</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 23.



die EWG sollte eine Zollunion errichtet werden, die bestehende Handelshemmnisse abbauen und einen gemeinsamen Außenzoll ermöglichen sollte. Im EWG-Vertrag war bereits das Ziel eines gemeinsamen Marktes mit freiem Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der dafür notwendigen Koordinierung und Harmonisierung unterschiedlicher Politiken vorgesehen.<sup>250</sup> Der EAG-Vertrag sah den Aufbau und die Entwicklung der Nuklearindustrie zu friedlichen Zwecken vor. Dieser Vertrag wurde am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet und trat wie der EWG-Vertrag am 1. Januar 1958 in Kraft.<sup>251</sup>

Die Verhandlungen über die EWG- und EAG-Verträge, die durch die sechs Außenminister der EGKS in Messina am 1. und 2. Juni 1955 eröffnet wurden, und die schließlich am 25. März 1957 in der Unterzeichnung der Römischen Verträge mündeten, unterschieden sich nach der Einschätzung Werner Weidenfelds nicht sehr von den heutigen Verhandlungen des Europäischen Rates. Bereits damals wurde die europäische Verhandlungsstrategie, das Verschnüren „europäischer Pakete“, angewendet, bei der die einzelnen Themen miteinander so verknüpft wurden, dass in einem größeren Kontext jeder an den Verhandlungen beteiligte Staat Kompromisse eingehen musste, aber gleichzeitig als Gewinner aus den Verhandlungen gehen konnte. So wurden beispielsweise die Verträge von EWG und EAG zusammen verhandelt. Der EWG-Vertrag wurde nur in dem Falle wirksam, dass auch der EAG-Vertrag akzeptiert wurde. Das Dilemma divergierender Interessen wurde auf dieser Weise überbrückt.<sup>252</sup> Weidenfeld beurteilt diese Verhandlungsstrategie als eines

„der Erfolgsrezepte der europäischen Integration, das der Mentalität eines so vielfältigen Kontinentes in besonderer Weise entspricht.“<sup>253</sup>

Die politische Finalität der Integration wurde bei den Verhandlungen um die europäischen Verträge bewusst offen gelassen. Zwar gab die institutionelle Weiterentwicklung der drei Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom),

---

<sup>250</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 23.

<sup>251</sup> Vgl. [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communautaire.ht](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communautaire.ht), S. 7.

<sup>252</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 23.

<sup>253</sup> Ebenda.

die 1967 zur EG zusammengeschlossen wurden, schon ab Mitte der sechziger Jahre zu der Vermutung Anlass, bei dem europäischen Organsystem handle es sich bereits um ein „präföderales Gebilde“<sup>254</sup>, doch mussten die Mitgliedsstaaten weiterhin mit keinerlei Souveränitätseinbussen rechnen.

Die Geschichte der europäischen Integration ist allerdings gekennzeichnet durch eine ständige „Dialektik von Krise und Reform“<sup>255</sup>. Vielleicht eine der aussagekräftigsten Krisen im Bezug auf die Integrationsentwicklung Europas ist der sogenannte Luxemburger Kompromiss des Jahres 1966. Der Hintergrund des Kompromisses war eine vertragliche Vereinbarung, wonach Entscheidungen zu wichtigen Sachgebieten im Ministerrat ab dem 1. Januar 1966 mit einer qualifizierten Mehrheit getroffen werden sollten. Frankreich mit Charles de Gaulle opponierte gegen diese Vereinbarung, und setzte als Verhinderungsstrategie eine „Politik des leeren Stuhls“ ein. Das bedeutete, dass Frankreich vom 1. Juli 1965 an nicht mehr an den Sitzungen der EWG-Gremien teilnahm. Da zu diesem Zeitpunkt Entscheidungen noch einstimmig gefällt werden mussten, konnte das Land das gesamte Entscheidungssystem der EWG mit dieser Strategie lahm legen und auf diese Weise die anderen Mitgliedsstaaten erpressen, seinen Forderungen nachzugeben. Die Gemeinschaft wurde somit gezwungen nachzugeben, und am 27. Januar 1966 wurde im Luxemburger Kompromiss festgehalten, dass bei kontroversen Angelegenheiten ein Konsens im Europäischen Rat gefunden werden soll. Bei Entscheidungen von vitalem nationalen Interesse für einzelne Staaten betonte Frankreich seine Position, wonach die von der Entscheidung betroffenen Länder eine Veto-Macht besitzen. Da nicht genauer definiert wurde, was „Entscheidungen von vitalem nationalen Interesse“ bedeuteten, bekam de facto jedes Mitgliedsland das Recht, bei Entscheidungsverfahren der EWG das Veto einzusetzen. Lag ein echter oder auch nur vermeintlicher Widerspruch zwischen dem nationalen Interesse eines Mitgliedsstaates und dem europäischen Interesse vor, konnte sich der betreffende Staat auf der Basis der Luxemburger Vereinbarung auf eine

---

<sup>254</sup> Vgl. ebenda.

<sup>255</sup> Weidenfeld, 2002, S. 23.

Veto-Position zurückziehen.<sup>256</sup> Diese Tatsache führte zu einer langjährigen Lähmung der weiteren Integrationsentwicklung in Europa.<sup>257</sup>

Der Luxemburger Kompromiss wurde erst 1982 durchbrochen, als der Ministerrat mit einer qualifizierten Mehrheit über die Agrarpreise entschied. Die Briten hatten eine Entscheidung über Agrarpreise verhindern wollen, die Entscheidung konnte jedoch laut Vertrag mit einer qualifizierten Mehrheit getroffen werden, und so reichte es für die Verhinderung nicht aus, dass Dänemark, Großbritannien und Griechenland an der Abstimmung nicht teilnahmen.<sup>258</sup>

Als die Integration am Anfang der siebziger Jahre ins Stocken geriet, sahen die Neofunktionalisten sich gezwungen, ihre Theorie zu revidieren. Doch auch mit der Einführung vieler neuer Variablen ist es dem Neofunktionalismus seit den siebziger Jahren nicht mehr gelungen, den tatsächlichen Integrationsprozess befriedigend zu erklären oder gar zu prognostizieren.<sup>259</sup> Zwar wird ein neofunktionalistischer *spill-over*-Prozess von einigen Autoren seit der Einführung des Binnenmarktes beobachtet, allerdings konnten die Neofunktionalisten bis heute nicht erklären, warum dieser Prozess nicht bereits vorher stattgefunden hat.

Zu dem Zeitpunkt der Politik des leeren Stuhls war allerdings bereits eine weitreichende Integration verschiedener Politikbereiche erreicht worden: Die Bereiche Landwirtschaft, friedliche Nutzung der Atomenergie, Zollunion sowie Freizügigkeit waren bereits vereinheitlicht. Auch die Einrichtung gemeinsamer Institutionen war weit vorangeschritten.<sup>260</sup> Zu diesem Zeitpunkt der Integration zählten zu den größten Herausforderungen die Reform einzelner Organe, die Vollendung des Gemeinsamen Marktes, die gemeinsame Regional- und Sozialpolitik, die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments sowie eine Vereinheitlichung der europäischen Außenpolitik. Die Ölkrise von 1973 verhinderte allerdings die

---

<sup>256</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 33f.

<sup>257</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 24.

<sup>258</sup> Vgl. ebenda, S. 26.

<sup>259</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 120.

<sup>260</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 24.

Vertiefung der Integration. Die hierdurch verursachte Inflation und Arbeitslosigkeit in den EWG-Mitgliedsstaaten führte dazu, dass die Länder auf die nationale Wirtschaftspolitik zurückgriffen. Eine weitere Harmonisierung der Wirtschaftspolitik wurde unmöglich, und die Hoffnung des Werner-Plans, die Wirtschafts- und Währungsunion bis zum Jahre 1980 zu verwirklichen, erfüllte sich nicht.<sup>261</sup> Aus dieser schwierigen Situation entstand der Europäische Rat, der im folgenden Kapitel ausführlich thematisiert wird.

### **I. 1. 3 Politische Legitimation der EG in den Anfangsjahren der Integration**

Jean Monnet, der Architekt der anfänglichen Integration Europas, setzte für die Dynamik des Integrationsprozesses von Anfang an auf Technokraten und Eliten. Die Monnet-Methode betonte die Output-Legitimation und ging von der Einschätzung aus, dass die durch gemeinsame europäische Institutionen organisierte Produktion öffentlicher Güter und die gemeinsame Anstrengung zum wirtschaftlichen Wiederaufbau in Europa die kollektive Wohlfahrt und mit ihr die Unterstützung der EG durch die Öffentlichkeit erhöhen würde. Aufgrund des antizipierten Erfolges der Integration wurde angenommen, dass sich während dieses Prozesses immer neue Eliten herausbilden würden, die die Vorteile der Integration erkennen und sie aus diesem Grunde vorantreiben würden.<sup>262</sup> Lepsius betont in diesem Kontext die Bedeutung der „Leitidee“ der Integration: Im Vollzug der einmal begründeten institutionalisierten Leitidee entstehen hiernach immer neue Anwendungsfelder für die Geltung ihrer Rationalitätskriterien. Die „Logik“ dieser Rationalitätskriterien drängt zur Ausweitung ihrer Geltung.<sup>263</sup>

Die Monnet-Methode ging somit von der Leitidee aus, dass für die neugeschaffenen europäischen Institutionen primär eine effektive, problemlösungs-orientierte und wohlfahrtsmaximierende Politik geeignet

---

<sup>261</sup> Vgl. ebenda.

<sup>262</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 29.

<sup>263</sup> Vgl. Lepsius, 1995, S. 401.

sei, um Anerkennung und Legitimität in den Augen der Bürger zu gewinnen. Monnet machte den Erfolg des Integrationsprojektes in erster Linie davon abhängig, inwieweit es gelingen würde, politische und wirtschaftliche Eliten von dessen Notwendigkeit zu überzeugen. Die Input-Legitimität wurde nicht zusätzlich erstrebt, da angenommen wurde, dass eine gleichzeitige Legitimation auf der Input- und Output-Seite, d. h. eine gleichzeitige Erhöhung sowohl der Repräsentanz der Bürger als auch der Effizienz der Entscheidungsfindung, nicht möglich sei. Ferner gab es in dieser Phase der Integration noch keine Nachfrage des Volkes nach parlamentarischen Strukturen, was auf die schlechten Erfahrungen des Volkes mit Parlamentarismus und das Versagen parlamentarischer Politik in mehreren europäischen Staaten zurückzuführen ist.<sup>264</sup>

In den beiden ersten Jahrzehnten der Integration wurde die Gemeinschaft hauptsächlich von dem Ministerrat und der Kommission geführt und verwaltet. Der Ministerrat als das intergouvernementale Organ der EG fällte seine Entscheidungen einstimmig, und diese waren daher ausreichend über die nationalen Regierungen legitimiert. Die Kommission als der unabhängige Sachverwalter des Gemeinschaftsinteresses konnte wiederum die Zustimmung durch die Effizienz ihrer Arbeit erlangen. Für die Befürworter der technokratischen Strategie von Monnet war mit diesem institutionellen Arrangement die Legitimität des Einigungswerkes hinreichend mit der Effizienz der gemeinsamen Entscheidungsfindung und der politischen Umsetzung begründet.<sup>265</sup> Die EG wurde in den ersten Jahrzehnten weniger als ein politisches Gemeinwesen verstanden, sondern vielmehr als eine Instanz, durch die einzelne politische Aufgaben einfacher und effektiver erreicht werden konnten, als wenn die Nationalstaaten dies alleine tun würden. Die Legitimation des gemeinschaftlichen Handelns definierte sich daher auch immer neu „kraft Aufgabe“<sup>266</sup>. Die damalige Differenzierung der Handlungskompetenzen zwischen der Europäischen Kommission und den Regierungen der Mitgliedsstaaten gelang nach Einschätzung einiger Autoren ohne Probleme auch angesichts der zunächst

---

<sup>264</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 30.

<sup>265</sup> Vgl. ebenda, S. 32.

<sup>266</sup> Höreth, 1999, S. 35.

eng begrenzten und instrumentell spezifizierten Handlungskompetenz der europäischen Behörden.<sup>267</sup> Die Legitimität beruhte auf der Zustimmung der Regierungen, die zwar ihrerseits demokratisch legitimiert waren, aber für die Beschlüsse selbst keine Mehrheitsentscheidungen ihrer Parlamente benötigten.<sup>268</sup>

Die Diskussion um die Legitimationsgrundlagen der europäischen Integration ist historisch gesehen um so stärker geworden, je weiter die Integration voranschritt. Die heutige Diskussion um die Demokratiefähigkeit der Union hat sich so gesehen aus der geschichtlichen Entwicklung der europäischen Integration ergeben.<sup>269</sup> Erst der im Zuge der Vertragsreformen eingeleitete Kompetenzzuwachs der Europäischen Union brachte die Problematik der politischen Legitimität mit sich. Die verfassungsrechtliche Entwicklung, vor allem seit dem Beginn der Vertragsrevisionen in Maastricht 1991, ist an dem föderalistischen Leitgedanken der gemeinsamen Ausübung von Hoheitsgewalt bei gleichzeitiger Wahrung weit gehender Autonomie orientiert. Zwar entsprechen die Strukturen der Union noch nicht denen eines nationalen Föderalismus, doch ist diese Entwicklung ein großer Schritt in der Integrationsgeschichte der EU.<sup>270</sup> Eine historische Analyse der europäischen Integration und eine Studie der institutionellen Verschränkung supranationaler und Mitgliedsstaatlicher Politik zeigt, dass in allen früheren Phasen supranationaler Politik die Mitgliedsstaaten die entscheidende Kontrolle ausgeübt haben.<sup>271</sup>

Dieses war vor allem in den sechziger und siebziger Jahren deutlich zu erkennen. Zu dieser Zeit herrschte die allgemeine Auffassung, dass allein der Nationalstaat als Garant für Demokratie und Legitimität steht. Das beste Beispiel stellt hier die damalige Politik Charles de Gaulles dar. Der Stillstand der europäischen Integration, der durch den Streit um die nationale Souveränität eines Mitgliedsstaates und schließlich durch den

---

<sup>267</sup> Vgl. u. a. Lepsius, 1995, S. 400f.

<sup>268</sup> Vgl. ebenda, S. 401.

<sup>269</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 28f.

<sup>270</sup> Vgl. Bieber, 2002, S. 361.

<sup>271</sup> Vgl. Rieger, 1995, S. 362.

Luxemburger Kompromiss eingeleitet wurde, machte die Überlegungen zur Problematik der Legitimation der Gemeinschaft überflüssig. Da ab diesem Zeitpunkt wieder intergouvernemental entschieden wurde und die Gemeinschaft somit lediglich als ein Staatenbund agierte, wurden die Entscheidungen in den nationalstaatlichen Kontexten getroffen, wobei die ausschließlichen Entscheidungsträger die Staats- und Regierungschefs waren, die gegenüber den nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen mussten. Somit konnte die europäische Zusammenarbeit zu dieser Zeit ausschließlich über die Output-Legitimität gerechtfertigt werden.<sup>272</sup>

## I. 2 Die Entstehung des Europäischen Rates

Die Krise der europäischen Integration, die mit dem Luxemburger Kompromiss und zunehmenden nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten eingeleitet wurde, führte dazu, dass die europäischen Führer in binationalen Gesprächen Auswege aus dieser „Eurosklrose“<sup>273</sup> suchten. Auch der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt und der französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing führten aus diesem Grunde binationale Gespräche. Diese mündeten in einer deutsch-französischen Initiative, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielte und deren Kern das Konzept eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus war.<sup>274</sup> Diese Entwicklung stellte den Ausgangspunkt für die Entstehung des Europäischen Rates dar.

Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft waren nicht neu, diese hatte es seit den Anfängen europäischer Integration gegeben. Die Entscheidung, diese Treffen als eine regelmäßige Einrichtung im Gegensatz zu gelegentlichen Treffen zu organisieren, war allerdings neu. Die Entscheidung, sich regelmäßig in diesem Rahmen zu treffen, wurde von den Regierungschefs in der

---

<sup>272</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 34.

<sup>273</sup> Weidenfeld, 2002, S. 24f.

<sup>274</sup> Vgl. ebenda.

Gipfelkonferenz in Paris im Jahre 1974 getroffen. Die erste offizielle Konferenz des Europäischen Rates hat in Dublin im März 1975 stattgefunden. Seitdem und bis heute treffen sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten regelmäßig zwei bis viermal im Jahr.<sup>275</sup>

Der historische Kontext, in welchem der Europäische Rat 1974 geschaffen wurde, begründet viele Charakteristika des Europäischen Rates. Auch die Arbeitsweise, Funktion und die Leistungsfähigkeit dieser Institution sind hierdurch zu erklären.<sup>276</sup> Wolfgang Wessels folgend, kann die Entstehung des Europäischen Rates „aus einer Verbindung von verschiedenen strukturellen Entwicklungen mit dem politischen Geschehen im Gemeinschaftssystem und mit Präferenzen einzelner Regierungschefs erklärt“ werden.<sup>277</sup> Diese Erklärung von Wessels soll im Folgenden genauer erläutert werden, indem „verschiedene strukturelle Entwicklungen“, „das politische Geschehen im Gemeinschaftssystem“ und die „Präferenzen einzelner Regierungschefs“ eingehend analysiert werden, wobei zunächst der historische Kontext den Gegenstand der Analyse bilden soll.<sup>278</sup>

### **I. 2. 1 Motive der Entstehung – der Hintergrund**

Bis Ende der sechziger Jahre hatte die Europäische Gemeinschaft die wesentlichen Inhalte des EWG-Vertrages bereits in konkrete Politik umgesetzt. In den siebziger Jahren wurden jedoch die an die Gemeinschaft gestellten Anforderungen größer. Dies ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass zunehmend stärker gefordert wurde, aus der hauptsächlich wirtschaftlichen Gemeinschaft eine politische und soziale Union aufzubauen. Aufgrund der Wirtschaftskrise von 1973 forderten viele

---

<sup>275</sup> Vgl. u. a. de Schoutheete, Philippe/Wallace, Helen: The European Council, Groupement D'études et de Recherches, Notre Europe, Research and European Issues No. 19, September 2002, S. 23

<sup>276</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3.

<sup>277</sup> Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bd. 13. Bonn 1980, S. 24.

<sup>278</sup> Vgl. ebenda, S. 25ff.



Politiker und weite Teile der Bevölkerung, dass die Gemeinschaft auch in den Bereichen wirtschaftspolitischer Stabilisierung und Absicherung tätig wird.<sup>279</sup> Allerdings hatte der europäische Integrationsprozess seit Anfang der siebziger Jahre stark an Dynamik verloren, und die zähen Verhandlungen über den britischen Beitritt lähmte die Gemeinschaft weiter. Besonders seit dem bereits erwähnten Luxemburger Kompromiss, der de facto jegliche Mehrheitsbeschlüsse verhinderte, war die gesamte Entscheidungsfindung der Gemeinschaft stark geschwächt. Auch die anvisierte enge Verzahnung zwischen der erst kürzlich geschaffenen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die durch den Davignon-Bericht vom Oktober 1970 geschaffen wurde und die regelmäßige Konsultationen der EG-Außenminister vorsah, und der Gemeinschaft war am Widerstand der Franzosen gescheitert, die auf einer absoluten und dauerhaften Trennung dieser beiden Bereiche, EPZ und EG, bestanden.<sup>280</sup> Die Gemeinschaft war somit an einem Punkt angelangt, bei dem die institutionelle Struktur der EG nicht mehr geeignet war, anstehende Probleme zu bewältigen. Die Schaffung eines Europäischen Rates wurde unter anderem durch den Tindemans-Bericht gerechtfertigt, der argumentierte, dass

„the institutional structures set up by the treaties have shown themselves in practice to be too weak to give the continuing political momentum needed for the construction of Europe.“<sup>281</sup>

<sup>279</sup> Im Jahr 1973 verschlechterte sich die internationale Wirtschaftslage dramatisch. Im Sommer 1973 schlug der allgemeine internationale Konjunkturverlauf um, und im Herbst 1973 und Winter 1974 wurde die Wirtschaftskrise durch die die Ölkrise zusätzlich verstärkt. Die Mitgliedsstaaten griffen auf nationale wirtschaftspolitische Instrumente zurück, was zur Folge hatte, dass sich die Inflationsraten und Zahlungsbilanzsalden einzelner Mitgliedsstaaten in erheblichem Maße auseinander entwickelten. Im Januar 1974 zog sich Frankreich aus der Währungsschlinge zurück. Verschiedene quasi-protektionistische Maßnahmen einzelner Mitgliedsstaaten markierten das Ende der intendierten Wirtschafts- und Währungsunion. Die Inkohärenz der Mitgliedsstaaten im Bereich der Wirtschaftspolitik führten schnell zur Inkohärenz der anderen Politikbereiche und schließlich auch zur außenpolitischen Lähmung der Gemeinschaft. Vgl. ebenda, S. 69ff.; vgl. auch ebenda, S. 25.

<sup>280</sup> Innerhalb der Gemeinschaft gab es zahlreiche und schwerwiegende Kontroversen, eines der umstrittensten Themen von damals war der Regionalfonds. Die innenpolitischen Schwierigkeiten mehrerer Mitgliedsstaaten und die Unfähigkeit der Gemeinschaft, die anstehenden Probleme zu bewältigen, führten zur zunehmenden Europaskepsis der Bevölkerung. Die europapolitischen Handlungsmöglichkeiten der meisten EG-Regierungen hatten sich durch den konjunkturellen Einbruch und durch innenpolitische Gegebenheiten reduziert, vgl. ebenda, S. 69ff.

<sup>281</sup> Zitat aus dem Tindemans-Bericht übernommen von: de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3; vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3.

Zu den gravierendsten Schwächen der Gemeinschaft zählten damals nach Wessels die zum Teil auch heute noch existierenden Schwachpunkte der Union: fehlende oder intransparente Leitbilder und zu unklare Zielvorstellungen, mangelnde Entscheidungsfähigkeit und mangelnde Effizienz, unzureichende Koordination der verschiedenen Aktionsfelder, unzureichende Kontrolle der Implementation der Entscheidungen sowie mangelnde demokratische Legitimation des gesamten Entscheidungssystems.<sup>282</sup> Die beiden „Basisdefekte“ waren also bereits damals der Mangel an politischer Leistungsfähigkeit sowie der Mangel an hinreichender politischer Legitimation, wobei diese beiden Aspekte stark miteinander verknüpft waren.

Wessels schreibt 1980 zur Entstehung des Europäischen Rates:

„Zwischen dem Wirken des Europäischen Rats einerseits und dem historischen Umfeld andererseits bestanden und bestehen enge Wechselbeziehungen. Gründung und Politik des Europäischen Rats waren wesentlich bestimmt durch die seit 1973 bestehende Wirtschaftskrise, durch die enge politisch-institutionelle Verflechtung der Mitgliedsstaaten im Gemeinschaftssystem und durch deren ausgeprägte wirtschaftliche Interdependenz.“<sup>283</sup>

Wessels geht davon aus, dass die Staats- und Regierungschefs Anfang der siebziger Jahre auf der Suche nach zusätzlichen Foren waren, um stärker an der internationalen politischen Kommunikation teilzunehmen:

„Direkte Gipfeldiplomatie entsprang dem allgemeinen Bedürfnis der Regierungschefs, unmittelbar als Ersatz oder zumindest neben den etablierten Kanälen der klassischen Diplomatie die internationale Politik mitzugestalten.“<sup>284</sup>

Die Notwendigkeit transnationaler Problemlösungen wurde ferner durch die seit den sechziger Jahren an Dynamik gewinnende Globalisierung immer dringender, wodurch die nationalstaatliche Steuerung zunehmend an Handlungsfähigkeit verlor.<sup>285</sup> Entscheidend für die Entstehung des

---

<sup>282</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 26f.

<sup>283</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>284</sup> Ebenda, S. 30f.

<sup>285</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 13.

Europäischen Rates waren daher nach Wessels auch allgemeine Strukturveränderungen des internationalen Systems: Zum einen leitete die beginnende Globalisierung die zunehmende Interdependenz westlicher Wirtschaftssysteme ein und verdeutlichte hierdurch die Grenzen nationalstaatlicher Politiken. Gleichzeitig wurden zum anderen die innenpolitischen strukturellen und finanziellen Herausforderungen des modernen Wohlfahrtsstaates ersichtlich.

Der Zielkonflikt zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Sicherung wurde durch diese Situation verschärft. Die Stärkung der Interdependenz einzelner Volkswirtschaften und die begrenzte Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen bei der Verfolgung der wohlfahrtspolitischen Ziele verstärkte den Bedarf an kontinuierlicher multilateraler Steuerung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie die politische Verknüpfung und funktionelle Verzahnung unterschiedlicher Politikbereiche.<sup>286</sup> Gleichzeitig mit dieser Entwicklung wurden die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zunehmend politisiert, wodurch die Einbeziehung von Spitzenpolitikern in die Entscheidungssysteme der Wirtschaft zunahm.<sup>287</sup>

Um diesem Konflikt entgegenzutreten, versuchten die europäischen Regierungen, neue Regeln für die gemeinsame Ordnung zu schaffen. Das Problem der gemeinsamen Entscheidungsfindung lag in dem Fehlen einer langfristigen politischen Strategie und Planung, was dazu führte, dass die Verhaltensweisen der Regierungen kontinuierlich neu abgestimmt werden mussten. Durch die Wirtschaftskrise 1973 rückten gemeinsame Strategien noch weiter in die Ferne, da die nationalen Regierungen der EG in dieser Krise auf Instrumente der nationalen Wirtschaftspolitik zurück griffen.<sup>288</sup>

Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit einer gemeinsamen Strategie der EG-Staaten durch die Krise dringlicher. Die Schwierigkeiten der bisherigen europäischen multilateralen Abstimmungsverfahren bestanden vorwiegend

---

<sup>286</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 31.

<sup>287</sup> Vgl. ebenda, S. 32.

<sup>288</sup> Vgl. ebenda, S. 33.

in der sektoralen Trennung der Zusammenarbeit. Auch war es problematisch, dass die höchsten politischen Entscheidungsträger nur unzureichend an der internationalen Zusammenarbeit beteiligt waren. Die zunehmende politische Verknüpfung und die funktionelle Verzahnung unterschiedlicher Politikbereiche auf der nationalen und internationalen Ebene drängten daher auf eine verstärkte Einbeziehung der Staats- und Regierungschefs. Auf dieser Ebene sollen Themen der verschiedenen Politikbereiche, wie Wirtschafts-, Agrar- und Sicherheitspolitik, die bereits damals eng miteinander verzahnt waren, behandelt werden. Durch die politischen Verknüpfungen und die Unübersichtlichkeit, die durch die bereits erwähnte Art der Verhandlungen um „Paketlösungen“ entstanden war, wurde das Verlangen der Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten nach einer übergeordneten politischen Instanz stärker, bei der die politischen und administrativen Stränge zusammenlaufen würden.<sup>289</sup>

Hans Peter Ipsen beschreibt dieses Motivbündel für eine verstärkte Zusammenarbeit der europäischen Spitzenpolitiker wie folgt:

„Nicht nur die Interdependenz der großen innenpolitischen Krisenfelder – Wachstumsvorsorge, Inflation, Arbeitslosigkeit – mit weltweiten internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten, deren bessere gemeinschaftliche Bewältigung dem Integrationsverfahren zugeordnet ist, sondern auch die Notwendigkeit einer Positionsbestimmung Europas in weltpolitischen Verteidigungs- und Sicherheitsfragen findet den Versuch einer angemessenen Reaktion und Einlassung in der Einsetzung des ER und seiner Sach-Ausweisung. Umfang und Qualität nicht mehr nationaler, sondern fortan gemeinschaftsgebundener oder gemeinschaftseigener Bestimmung und Entscheidung über die Sache der ‚großen Politik‘ kennzeichnen die Instruierung des ER. Hierin erweist sich die Bedeutung des Entflechtungsprozesses der Integration und ihrer Gemeinschaftsorganisation in ihrer zwangsläufig gewordenen Verknüpfung mit der Notwendigkeit und der Chance, dem in der Gemeinschaft formierten Europa eine mondiale Position zu verschaffen.“<sup>290</sup>

Allerdings kann, wie Wessels betont, die Entstehung des Europäischen Rates nicht allein aus dem erhöhten Bedarf an gemeinsamer Steuerung, aus

---

<sup>289</sup> Vgl. ebenda, S. 34.

<sup>290</sup> Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien. Baden-Baden 1984, S. 118.

der Multilateralisierung internationaler Wirtschaftsdiplomatie oder aus der vermehrten Nutzung intersektoraler Verhandlungspakete erklärt werden. Zu der Schaffung dieses Gremiums trug ferner erheblich das persönliche Engagement der Staats- und Regierungschefs bei.<sup>291</sup> Die allgemeine internationale politische Situation und die strukturell bedingten Schwierigkeiten des nationalen Sozial- und Wirtschaftssystems begünstigten die Schaffung des Europäischen Rates, der Lösungen in der schwierigen politischen Situation bringen sollte. Das Engagement der Regierungschefs auf der europäischen Bühne gab ihnen wiederum die Möglichkeit, als „historische Staatsmänner“ europäischen und internationalen Ranges zu gelten, welches sie wirkungsvoll auch vor dem heimischen Wählerpublikum zur Geltung bringen konnten. Die Personalisierung in den Medien und die Herausstellung der Spitzenpersönlichkeiten ermöglichten diesen gleichzeitig, die europäischen Aktivitäten effektiv zu kommunizieren.<sup>292</sup> Vor allem der damals frisch gewählte französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing und der damals neue deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt hatten den gemeinsamen Ehrgeiz, sich auch auf der europäischen Bühne zu profilieren.<sup>293</sup> Die Vertiefung der europäischen Integration und die Schaffung des Europäischen Rates ist auch den persönlichen Ambitionen dieser beiden Staatsmänner zu verdanken.

Aus der Debatte um institutionalisierte Gipfelkonferenzen hatte sich in den siebziger Jahren langsam ein Grundkonsens entwickelt, auf dem die Vereinbarung zur Gründung des Europäischen Rates aufbauen konnte. Der eigentliche Prozess wurde im Wesentlichen von der Zusammenarbeit zwischen Helmut Schmidt und Valery Giscard d'Estaing getragen. Die persönlichen Vorstellungen Schmidts und Giscard d'Estaings prägten auch ihr Konzept von regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs. Diese Treffen sollten in offener und vertraulicher Aussprache stattfinden, ohne große Begleitdelegationen von Beamten und ohne zuvor festgelegte Tagesordnung. Es sollte ein pragmatischer Führungsstil praktiziert werden,

---

<sup>291</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 35f.

<sup>292</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>293</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3.

der nicht unbedingt zu konkreten Gemeinschaftsentscheidungen führen musste. Vielmehr sollen im Rahmen dieser Treffen Gedankenaustausch und informelle Abstimmungen stattfinden.<sup>294</sup>

Bereits damals waren im Gegensatz zu den größeren Mitgliedsstaaten die kleineren Mitgliedsstaaten eher skeptisch gegenüber den regelmäßigen und institutionalisierten Treffen der Staats- und Regierungschefs eingestellt. Sie befürchteten eine zunehmende Intergovernmentalisierung der Gemeinschaft, die dazu führen würde, dass die größeren Staaten die Politik der Gemeinschaft diktierten.<sup>295</sup> Auch hatte man die Befürchtung, dass das Gleichgewicht des institutionellen Systems der EU durch die Institutionierung des ER gestört würde.<sup>296</sup> Allerdings herrschte Einigkeit darüber, dass durch die Schaffung des ER eine verbesserte Konzentrierung der Politik erreicht werden könnte:

„In der Institutionierung des ER als des in der Gemeinschaft verorteten Organs steht ein Entscheidungsträger und Sachverwalter bereit, der in der Perspektive der europäischen Einigung in allen Bereichen der internationalen Politik, die die Interessen der europäischen Gemeinschaften berühren“, gemeinsame Standpunkte fixieren und konzertierte Politik betreiben kann.“<sup>297</sup>

## **I. 2. 2 Die Gründung des Europäischen Rates**

Die Gleichzeitigkeit der internationalen Wirtschaftskrise und der internen Strukturschwächen der Europäischen Gemeinschaft führte, wie bereits dargelegt, zu der Schaffung einer neuen Institution in Europa, des Europäischen Rates. Von Beginn der Vorbereitungen der Gipfelkonferenz an bestand allerdings Uneinigkeit über Form und Charakter der Treffen im Rahmen dieses Gremiums. Pompidou regte ein ungezwungenes Kamin-treffen ohne Außenminister und ohne die Kommission sowie ohne feste Tagesordnung und ohne Kommuniqué an. Dieser Verfahrensvorschlag stieß

---

<sup>294</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 120.

<sup>295</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3.

<sup>296</sup> Vgl. Ipsen, 1984, S. 117.

<sup>297</sup> Ebenda, S. 123.

jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen bei den kleineren Mitgliedsstaaten auf Widerstand. Es wurde festgelegt, zwar ohne eine feste Tagesordnung zu tagen, jedoch mit einem unverbindlichen Themenkatalog. Auf dem Treffen am 20./21. November 1973 in Kopenhagen schlugen die EG-Außenminister als Themen den Nahen Osten, Energiefragen, die Beziehungen zu den USA, das Ost-West-Verhältnis, zukünftige Gipfelkonferenzen und den Regionalfonds vor.<sup>298</sup>

Der Ablauf der Konferenz in Kopenhagen ist, laut Aussage von einigen Beobachtern, als chaotisch zu bezeichnen. Es gab keine verbindlichen Vereinbarungen über das Prozedere, was zahlreiche Irritationen im Hinblick auf das Verfahren und die zu behandelnden Themen hervorrief.<sup>299</sup> Aufgrund des nicht festgelegten Themenkataloges kamen auch überraschende Gäste, so zum Beispiel vier arabische Minister, die die OPEC-Energiepreispolitik verteidigen wollten und in diesem Kontext eine umfassende europäisch-arabische Zusammenarbeit forderten. Auch wenn es trotz des konfusen Verlaufs der Konferenz den Staats- und Regierungschefs gelungen war, einige Beschlüsse zu verabschieden, mussten die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten nach der Konferenz feststellen, dass alle auf dem Gipfeltreffen getroffenen Entscheidungen in den weiteren Instanzen scheiterten. Aus diesem Grunde wurde nach der Konferenz das allgemeine Fazit gezogen, dass die Regierungschefs, konfrontiert mit den zentralen Problembereichen, auf keinem Gebiet einen wesentlichen Beitrag zur Problemlösung hatten leisten können.<sup>300</sup>

Trotz dieser Schwierigkeiten wurde der Beschluss zur Gründung des Europäischen Rates zu einem konstitutiven Bestandteil der Beschlüsse der Pariser Gipfelkonferenz von 1974. Dieses war zum Teil auf die personellen Veränderungen der europäischen Spitzenpolitik im Jahr 1974 zurückzuführen: Der französische Staatspräsident Georges Pompidou starb am 2. April, und zu seinem Nachfolger wurde am 19. Mai Giscard d'Estaing

---

<sup>298</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 72.

<sup>299</sup> Der an der Tagung teilnehmende niederländische Premierminister den Uyl bestätigte z. B. nach der Konferenz: "Die Diskussion nahm unbestreitbar einen Improvisationscharakter an", vgl. ebenda, S. 73.

<sup>300</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 75.

gewählt. Der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt trat am 7. Mai zurück und wurde durch Helmut Schmidt ersetzt. Schließlich verlor der britische Premierminister Edward Heath die Unterhauswahlen vom 20. Februar gegen Harold Wilson. Aufgrund dieser zeitlich nah beieinander liegenden personellen Veränderungen wurde die nächste Gipfelkonferenz, die für den 27./28. Mai in Bonn vorgesehen war, abgesagt. Ein Chaos vergleichbar zu Kopenhagen im Jahre 1973 sollte somit vermieden werden.<sup>301</sup>

Zwischen Giscard d'Estaing und Schmidt bestanden von Anfang an enge Kontakte, und diese wurden im Sommer und Herbst 1974 durch persönliche Treffen intensiviert. Nach dem Beginn der Präsidentschaft von Frankreich im Rat der Europäischen Gemeinschaften am 1. Juli 1974 erklärte die französische Regierung ihren Willen, die Europapolitik neu zu beleben. Präsident Giscard d'Estaing und Außenminister Sauvagnargues stellten in mehreren öffentlichen Aussagen und in persönlichen Konsultationen mit Verantwortlichen anderer EG-Mitgliedsstaaten eine neue Gipfelkonferenz für Herbst 1974 in Aussicht. Die Reaktionen der Mitgliedsstaaten zu diesem Zeitpunkt waren allerdings nach den Untersuchungen von Wessels noch ablehnend, abwartend und skeptisch.<sup>302</sup> Um doch noch einen Erfolg zu erzielen, wurde die Konferenz in zahlreichen bilateralen Treffen der Regierungschefs vorbereitet, die ihren Abschluss in einem kurzfristig einberufenen „Kamingespräch“ der Staats- und Regierungschefs am 14. September 1974 in Paris fand. Bereits hier wurden auch die institutionellen Fragen der Direktwahl des EP, der Stärkung der Präsidentschaft, der Schaffung eines Europäischen Rates sowie der Formeln für die begrenzte Wiedereinführung von Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat thematisiert. Als praktische Schlussfolgerung des Treffens vereinbarten die Regierungschefs, regelmäßig zusammenzutreffen. Die wesentliche Funktion der Treffen lag nach Giscard d'Estaing im

„lauten Nachdenken darüber, wie man die gemeinschaftliche Maschinerie am besten in Gang hält und mit den großen Problemen der Mitgliedsländer fertig werden kann.“<sup>303</sup>

---

<sup>301</sup> Vgl. ebenda, S. 109.

<sup>302</sup> Vgl. ebenda, S. 110.

<sup>303</sup> Agence Europe, vom 16./17. 9. 1974; hier übernommen von Wessels, 1980, S. 111; vgl.



Auf der Pariser Gipfelkonferenz kamen die Regierungschefs nach den vielen Misserfolgen der gemeinschaftlichen Politik überraschend schnell zu Übereinkünften in fast allen vorgesehenen Themenbereichen. Dies ist nach der Einschätzung von Wessels zum Teil auf die intensiven politischen und sachlichen Vorbereitungen zurückzuführen. Bereits am ersten Tag wurden die offen stehenden institutionellen Fragen gelöst, dem regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs zugestimmt, für die EPZ-Verfahren wurde die Rolle des Vorsitzes näher bestimmt und die engere Beteiligung des Europäischen Parlaments beschlossen.<sup>304</sup>

Die Gipfelkonferenzen entwickelten sich zu einem Schnittpunkt unterschiedlicher nationaler Konzepte und Interessen. Eine wesentliche Funktion der Gipfelkonferenzen bestand in der Festlegung neuer Ziele für das Gemeinschaftssystem, für die einzelnen Organe oder für die Mitgliedsstaaten. Um einen Erfolg der Gipfelkonferenz sicherzustellen, wurden besondere Arbeitsgruppen eingerichtet, und die Regierungschefs führten im Vorfeld häufig bilaterale Gespräche, in denen Punkte der Kompromissbereitschaft signalisiert wurden.<sup>305</sup>

Bei den Planungen zum Europäischen Rat hatte der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt gern Termini wie „Kamingespräch“ verwendet. Sein Nachfolger, Helmut Schmidt, bevorzugte zur Beschreibung des Treffens die Formulierung „keine Papiere, keine Beamte“. Das Konzept des Europäischen Rates sollte möglichst informell sein und sich klar vom Konzept des Ministerrates unterscheiden: Die normalen Abstimmungsverfahren des Rates sollten nicht verwendet werden, die Zusammensetzung sollte anders sein und es sollte keine rechtlichen Grundlagen in den Verträgen geben:

„This was a place where power was exercised and not one where legal procedures were implemented.“<sup>306</sup>

---

auch ebenda, S. 110f.

<sup>304</sup> Vgl. ebenda, S. 115.

<sup>305</sup> Vgl. ebenda, S. 76f.

<sup>306</sup> de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3.

Der Europäische Rat besaß somit nur wenige Vorgaben, eine davon war die zeitliche, die Ipsen wie folgt beschreibt:

„Der ER wird in seiner Aufgabenwahrnehmung durch zwei Zeitmaße ‚reguliert‘: durch die jeweils nur sechsmonatige Amtsperiode der Präsidentschaft und durch den Beschluß der Regierungschefs im Pariser Kommuniqué von 1974 Ziff. 3, jedenfalls dreimal jährlich zusammenzutreten.“<sup>307</sup>

Durch die Einführung des Europäischen Rates ging die Initiative für neue Entwicklungen in Europa auf die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten über. Die inhaltliche und formale Vorbereitung dieser Treffen geschah durch den „Ausschuss der ständigen Vertreter“ (COREPER – Comité des représentants permanents), der bis ins kleinste Detail im Vorfeld der Konferenzen mögliche Widersprüche der nationalen Interessen mit dem Entscheidungsprozess der Gemeinschaft überprüfte, kontrollierte und zu beseitigen versuchte.<sup>308</sup>

Die Gründungsformel des Europäischen Rates war nicht besonders konkret festgelegt. Im Vordergrund der Arbeit des Europäischen Rates sollte die Problemlösung stehen, die Vorrang auch vor verfassungspolitischen Zielen haben sollte. Der Konsens, der im Europäischen Rat erreicht werden sollte, sollte den Grundstein für weitere Beratungen setzen. Genauere Angaben gab es zu dieser Zeit nicht.<sup>309</sup>

Giscard d'Estaings Begründung für die Schaffung des Europäischen Rates bestand in der verbesserten Koordinierung der europäischen Politik. Er betonte hierbei, dass

„die periodisch mehrmals im Jahr einberufenen Treffen der europäischen Regierungschefs das Wesentliche sind, da sie zugleich Gelegenheit geben, gemeinsam eine Bestandsaufnahme der Fortschritte der europäischen Einigung vorzunehmen und gemeinsam die oberste Verantwortlichkeit für das, was man die politische

---

<sup>307</sup> Ipsen, 1984, S. 123.

<sup>308</sup> Vgl. Rieger, 1995, S. 362.

<sup>309</sup> Es kann allerdings festgehalten werden, dass zu diesem Zeitpunkt Giscard d'Estaing mehr an der institutionellen Gestaltung der EG interessiert war, während für Schmidt die politischen Inhalte und deren Vorantreiben von größerer Bedeutung waren. Vgl. Wessels, 1980, S. 121; vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 3.

Konzertierung nennt, auszuüben. Alles, was in den Bereich Fortschritt der Europäischen Einigung gehört, soll im Rahmen des Rom-Vertrages und der politischen Konzertierung vonstatten gehen.“<sup>310</sup>

Die Frage des Leitbildes der europäischen Einigung war bereits damals ein Thema, wie auch Kontroversen zwischen den kleineren und den größeren Mitgliedsstaaten. Dieses wurde allerdings von den Gründungsvätern des Europäischen Rates, Schmidt und Giscard d'Estaing, nicht weiter thematisiert. Das Kommuniqué der Pariser Gipfelkonferenz berührt die Frage des Leitbildes ebenfalls nur indirekt: Die Regierungschefs begründeten hier ihren Beschluss zur Schaffung des Europäischen Rates mit der Notwendigkeit,

„die Entwicklung und den Gesamtzusammenhang der Tätigkeiten der Gemeinschaften und die Arbeiten der politischen Zusammenarbeit zu gewährleisten, [da] die internen Probleme, die der Aufbau Europas mit sich bringt, und die Probleme, die sich Europa von Außen stellen, als Ganzes angesehen werden müssen.“<sup>311</sup>

Bei den Überlegungen zu den Funktionen des Europäischen Rates standen sich zwei Vorstellungen gegenüber. Die eine Position wollte dem Europäischen Rat direkte Entscheidungsfunktionen übertragen, während die andere den Europäischen Rat als ein lediglich anregendes Gremium zu generellen politischen Fragen verstehen wollte. Die in der Gründungsformel angedeuteten Funktionen des Europäischen Rates signalisierten in unverbindlicher Form einen Minimalkonsens über Zielsetzungs- („Weiterentwicklung“<sup>312</sup>) und Koordinationsfunktion („Gewährleistung des Gesamtzusammenhangs“<sup>313</sup>). Die Funktion des Gedanken- und Meinungsaustausches wurde nicht ausdrücklich erwähnt.<sup>314</sup>

Das Pariser Kommuniqué sah den Europäischen Rat als ein Gremium der EPZ an:

<sup>310</sup> Giscard d'Estaing, Pressekonferenz vom 27. Oktober 1974, nach Siegler III, a. a. O., Dok. 56, S. 114; hier übernommen von Wessels, 1980, S. 122; vgl. Wessels, 1980, S. 122.

<sup>311</sup> Satz 1, Ziffer 2, Kommuniqué Paris 1974, Dok. 1, im Anhang II, S. 399; hier übernommen von: Ebenda, S. 123.

<sup>312</sup> Wessels, 1980, S. 123f.

<sup>313</sup> Ebenda.

<sup>314</sup> Vgl. ebenda.

„Die Regierungschefs haben [...] beschlossen, dreimal jährlich und so oft wie nötig, mit den Außenministern als Rat der Gemeinschaft und im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit zusammenzutreten.“<sup>315</sup>

Es war ferner vorgesehen, dass der Europäische Rat sich nicht als eine weitere Institution der EG oder als ein Gremium außerhalb der Gemeinschaft verstehen sollte, sondern sich in den normalen Rahmen der Institutionen einfügen sollte. Die Staats- und Regierungschefs wurden mit dieser neuen Plattform somit in die bestehende Struktur einbezogen. Im Kommuniqué der Pariser Gipfelkonferenz wurden dem Europäischen Rat ferner keine Beschränkungen bei der Wahl seiner Themen auferlegt.<sup>316</sup>

Bereits bei der anfänglichen Institutionalisierung des Europäischen Rates intendierten einige größere Mitgliedsstaaten, permanente Einrichtungen in das Funktionieren des ER einzugliedern. So wurde im Jahre 1974 unter anderem ein politisches Sekretariat des ER mit Sitz in Paris thematisiert.<sup>317</sup>

Die Planungen über diese zusätzliche Einrichtung erweckten jedoch unter den anderen Mitgliedsstaaten die Befürchtung, dass diese sich zu einem Konkurrenzorgan außerhalb des EG-Vertragsrahmens entwickeln könnte. Diese Auseinandersetzung wurde ohne eine Lösung beigelegt, so dass im Kommuniqué von Paris festgehalten wurde:

„Unter Berücksichtigung der bestehenden Praxis und geltender Verfahren wird das administrative Sekretariat in geeigneter Weise sichergestellt.“<sup>318</sup>

Der Europäische Rat wurde schließlich so geschaffen, dass keine neue rechtliche Situation notwendig wurde. Die damaligen politischen Entscheidungsträger und Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten betrachteten es als eine zwischen ihnen getroffene einfache Übereinkunft, sich dreimal im Jahr in bereits bestehenden Organisationsformen zu treffen. Diese Übereinkunft wurde aus diesem Grunde nicht Teil der vertraglich

---

<sup>315</sup> Satz 1, Ziffer 3, Kommuniqué, Paris 1974, Dok. 1 im Anhang II., S. 399; hier übernommen von: Wessels, 1980, S. 125.

<sup>316</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 126.

<sup>317</sup> Hierbei handelte es sich um einen Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle.

<sup>318</sup> Satz 2, Ziffer 3, Kommuniqué, Paris 1974, Dok. 1, im Anhang II, S. 399; hier übernommen von Wessels, 1980, S. 127f.; vgl. Wessels, 1980, S. 127f.

---

festgelegten Verfahren.<sup>319</sup>

### **I. 2. 3 Die Bedeutung des Europäischen Rates für die weitere europäische Integration und Zusammenarbeit**

Der Europäische Rat hat seine Rolle im Entscheidungssystem der EU seit seiner Schaffung im Jahre 1974 kontinuierlich weiter ausgebaut. Von der ursprünglich angedachten Plattform für den Dialog zwischen den Staats- und Regierungschefs hat er sich im Laufe der Jahre immer mehr zu einer europäischen Institution entwickelt, die auch im Bereich des politischen Alltags agiert. Mittlerweile wird er von vielen Autoren sogar als das wichtigste Organ der EU betrachtet, wie z. B. von Philippe de Schoutheete und Helen Wallace:

„In fact, however, it is the most important, and the ultimate, decision taker in all Union matters, including those which are legally Community affairs.“<sup>320</sup>

Der Europäische Rat konstituiert sich durch Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs. Im Laufe der Jahre haben sich verschiedene Arten dieser Treffen herausgebildet und sind zu festen Bestandteilen des ER geworden.

Zum einen gibt es die informellen Treffen des Europäischen Rates. Das erste informelle Treffen fand auf Einladung der spanischen Präsidentschaft auf Formentor, Mallorca, im September 1995 statt. Der Zweck dieses Treffens war es, die kommende Regierungskonferenz vorzubereiten. Theoretisch werden im Anschluss eines informellen Treffens keine Deklarationen verabschiedet, allerdings vermischen sich mittlerweile die Grenzen der offiziellen und der inoffiziellen Treffen, so dass zunehmend auch auf informellen Konferenzen offizielle Dokumente der EU verabschiedet werden.

---

<sup>319</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 128f.

<sup>320</sup> de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 7.

Zum zweiten finden thematische Treffen statt. In den letzten Jahren gab es eine Vielzahl von intergouvernementalen Konferenzen, die ein bestimmtes Thema hatten, so beispielsweise die Konferenz von Tampere im Oktober 1999 mit dem Thema Justiz und Inneres oder die Konferenz von Lissabon im März 2000 mit dem Thema Wirtschaft und Soziales. Allerdings hat man bei diesen Konferenzen feststellen müssen, dass es nicht immer einfach ist, die Treffen thematisch einzugrenzen. Aktuelle politische Situationen verändern häufig die geplante Tagesordnung, und in solchen Situationen sind die thematischen Treffen nicht mehr von den „normalen“ Regierungsgipfeln zu unterscheiden.

Zum dritten werden Treffen abgehalten, die durch eine Notsituation bedingt sind. Mit Berücksichtigung der herausragenden Rolle des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU und im Hinblick auf die Relevanz der Themen der internationalen Politik für die Union wurde beschlossen, dass der ER in Krisensituationen kurzfristig zusammengerufen werden soll. Dies war beispielsweise der Fall, als der ER zehn Tage nach den Attentaten in New York und Washington am 21. September 2001 in Brüssel tagte.<sup>321</sup>

Der gesetzliche Rahmen für die Treffen der Staats- und Regierungschefs ist bis heute durch die europäischen Verträge recht vage definiert; zwischen den Jahren 1975 und 1986 existierte sogar gar keine vertragliche Basis:

„The fact that the European Council had no legal basis from 1975 to 1986 and that it has continued to operate without anything which remotely resembles internal rules of procedure has not stopped it from being the source of all the major decisions taken over the past quarter of a century.“<sup>322</sup>

Formal wurde der Europäische Rat erst durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) im Jahr 1986 in die gemeinsamen Bestimmungen der EU aufgenommen. Durch Artikel 4 des EU-Vertrages ist er seitdem im Institutionengefüge der EU eingebunden. Hiernach werden seine Aufgaben

---

<sup>321</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 4f.

<sup>322</sup> Delors, Jacques: Foreword, in: de Schoutheete/Wallace, 2002.

und Zusammensetzung folgendermaßen formuliert:

„Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammen. Sie werden von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Staats- oder Regierungschefs des Mitgliedsstaats zusammen, der im Rat den Vorsitz innehat.“<sup>323</sup>

Der Artikel 13 des EU-Vertrages verleiht dem ER hierzu vergleichbare, jedoch genauer definierte Kompetenzen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik:

„1) Der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen.

(2) Der Europäische Rat beschließt gemeinsame Strategien, die in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedsstaaten bestehen, von der Union durchzuführen sind.

In den gemeinsamen Strategien sind jeweils Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedsstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben.

(3) Der Rat trifft die für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien.

Der Rat empfiehlt dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien und führt diese durch, indem er insbesondere gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte annimmt.

Der Rat trägt für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge.“<sup>324</sup>

Bei den Verhandlungen über die Vertragsreformen vergleichbar zu denen von Maastricht, Amsterdam und Nizza agieren die Staats- und Regierungschefs auf der Basis des Artikels 48 des EU-Vertrages. Um Konferenzen zu Vertragsreformen zusammen zu rufen, muss der Ministerrat, nach Konsultationen mit der Kommission und dem Parlament,

<sup>323</sup> Art. 4 des Vertrages über die Europäische Union (EU-Vertrag; EUV), konsolidierte Fassung, abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/index.htm>.

<sup>324</sup> Art. 13 EUV.

dieses mit einer einfachen Mehrheit befürworten:

„Die Regierung jedes Mitgliedsstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen.

Gibt der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den genannten Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.“<sup>325</sup>

Die herausragende Rolle des Europäischen Rates bei den Verhandlungen um die Erweiterung der Union wird durch den Artikel 49 EUV deutlich:

„Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“<sup>326</sup>

Die Rolle des Europäischen Rates als zentrale Instanz der Koordination und Leitung der Politik der Union wurde ferner durch die Erklärung der Gipfelkonferenz von Lissabon im März 2000 bekräftigt. Laut der Erklärung strebte man in der EU

„a new open method of coordination at all levels, coupled with a stronger guiding and coordinating role for the European Council to ensure more coherent strategic direction and effective monitoring of progress.“<sup>327</sup>

Die Lissabonner Erklärung schafft zwar keine neue rechtliche Grundlage, betont aber die neue Rolle des ER bei der Verfolgung der gemeinsamen strategischen Ziele, nämlich

---

<sup>325</sup> Art. 48 EUV.

<sup>326</sup> Art 49 Abs. 2 EUV.

<sup>327</sup> Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, abrufbar unter: [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_en.htm); vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 6f.



„taking on a pre-eminent guiding and coordinating role to ensure overall coherence and the effective monitoring of progress towards the new strategic goal.“<sup>328</sup>

Allerdings muss festgestellt werden, dass der Vertragstext die Verfassungswirklichkeit der Union im Hinblick auf die Kompetenzen des ER nur bedingt widerspiegelt. Der Europäische Rat hat sich de facto seit seiner Entstehung 1974 zu einem der mächtigsten Organe der EU entwickelt. Der ursprüngliche Entwurf von Giscard d'Estaing und Schmidt wurde im Laufe der Jahre mehrfach revidiert. Der Wunsch von Schmidt „keine Papiere, keine Beamten“ hat sich nicht erfüllt: Hunderte Seiten von Vorbereitungstexten, Positionspapieren, Dokumenten, Erklärungen etc. sind mit allen bisherigen Regierungskonferenzen verbunden gewesen. An den Vorbereitungen der Konferenzen beteiligen sich zahlreiche Beamte der nationalen und der EU-Ebene sowie Delegationen von Vertretern verschiedenen Institutionen. Was allerdings sich über die Jahre hinweg nicht geändert hat, ist die Zusammensetzung der eigentlichen Sitzungen, an denen nach wie vor nur die Staats- und Regierungschefs teilnehmen. Auch dürfen sie weiterhin die Tagesordnung sowie die zu behandelnden Themen und die Verfahrensregeln bezüglich der Abstimmungsmodalitäten selbst und unabhängig von allen anderen Institutionen festsetzen. Diese müssen sie nicht nach außen transportieren.<sup>329</sup> Die Regeln des Europäischen Rates beschreiben de Schoutheete und Wallace wie folgt:

„Except when they meet as a ‘Council at the level of heads of State and government’, members of the European Council are not bound by any written rules of procedure. [...] Agendas are flexible, documents appear on the table with little or no prior notice, participants vary, points that have never been discussed appear in the conclusions. Over time a set of ‘rules’ has gradually been built up by custom but the European Council unhesitatingly departs from them if it sees fit.“<sup>330</sup>

Trotz der aus diesen Tatsachen resultierenden Schwierigkeit, den Europäischen Rat institutionell einzuordnen, erfüllt der Europäische Rat laut Wessels bereits seit seiner Etablierung 1974 die wesentlichen Kriterien, die als Voraussetzungen politischer Institutionen gelten können:

<sup>328</sup> Ebenda.

<sup>329</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 4.

<sup>330</sup> Ebenda, S. 8.

Zum einen ist die Zusammensetzung des Gremiums eindeutig geregelt. Wie bereits konstatiert, bestanden die Mitglieder immer aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, sowie dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Kommission. Ferner trifft der Europäische Rat sich regelmäßig dreimal im Jahr und zusätzlich, wenn wichtige Angelegenheiten anstehen. Auch die Tagungsorte des Europäischen Rates sind weitgehend festgelegt, abwechselnd einmal in Brüssel und einmal in einer Stadt des Mitgliedsstaates, das im halbjährlich wechselnden Turnus den Vorsitz im Ministerrat innehat. Das Verfahren des Europäischen Rates folgen ebenfalls weitgehend einer festgelegten Ordnung, das die Vorbereitung, den Ablauf, die Protokollierung und die Nachbereitung der Treffen beinhaltet. Auch das letzte, von Wessels aufgelistete Charakteristikum einer Institution, die Kontinuität, kann im Falle des Europäischen Rates als gegeben angesehen werden.<sup>331</sup>

Aufgrund der tatsächlichen Kompetenzen und trotz seiner rechtlichen Sonderstellung nimmt der ER auch laut offiziellen Quellen der EU im politischen System der EU eine zentrale Position ein.<sup>332</sup> Er ist hiernach das politische Dachorgan, unter dem die drei Säulen der Union platziert sind und die er auf oberster Ebene miteinander verknüpft. Die wichtigste Kompetenz des ER ist die Richtlinienkompetenz. Das bedeutet, dass das Gremium die grundlegenden Leitlinien der gemeinschaftlichen Politik in den verschiedenen Politikfeldern festlegt. Das wichtigste Feld bildet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Um die Bedeutung dieses Politikbereichs hervorzuheben, hat der ER in seiner Gipfelkonferenz in Köln im Juni 1999 Javier Solana als den Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik benannt.<sup>333</sup>

Nach de Schoutheete und Wallace bestehen die Aufgaben und Funktionen des ER heute vorwiegend darin, die strategischen Richtlinien der Union zu definieren und politischen Input in das System zu geben, politische Entscheidungen in den traditionell gemeinschaftlich geregelten Feldern zu

---

<sup>331</sup> Vgl. Wessels, 1980, S. 15f.

<sup>332</sup> Vgl. u. a. europa-digital.de.

<sup>333</sup> Vgl. ebenda.

treffen, die kollektive Außenpolitik zu formieren, intergouvernementale Entscheidungen außerhalb der Verträge zu treffen, die offene Methode der Koordination weiterzuführen sowie die Verträge zu verändern.<sup>334</sup>

Hierbei ist die Richtlinienkompetenz nach wie vor die wichtigste Funktion des ER. Gleichzeitig ist dies die Aufgabe, die der ER am erfolgreichsten wahrgenommen hat. Im Prinzip hat der ER in den letzten 30 Jahren die Tätigkeitsbereiche der Union festgelegt, vor allem in Bereichen, die in den Verträgen nicht genau definiert wurden. Bei den meisten Autoren gilt es mittlerweile als eine allgemein anerkannte Tatsache, dass nichts Entscheidendes ohne die Akzeptanz des ER initiiert werden kann. Auch Initiativen, die scheinbar durch die Kommission, durch die deutsch-französische Zusammenarbeit oder durch andere multinationale Zusammenschlüsse angeregt worden sind, sind hiernach ursprünglich im ER entstanden oder zumindest dort akzeptiert. Beispiele für die Initiativkraft des ER sind der Kampf gegen den Terrorismus, der auf der Gipfelkonferenz von Rom 1975 initiiert wurde, der Anstoß für die Währungsunion, der auf der Gipfelkonferenz von Hannover 1988 initiiert wurde, sowie der Anfang für eine offene Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die auf der Gipfelkonferenz von Lissabon 2000 initiiert wurde. Diese Richtlinienkompetenz des ER umfasst auch die Entscheidungen bezüglich der Erweiterung (initiiert auf der Gipfelkonferenz von Kopenhagen 1993) sowie bezüglich der Vertragsreformen, angefangen von der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) (initiiert auf der Gipfelkonferenz von Mailand 1985) bis hin zur Einsetzung des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union (initiiert auf der Gipfelkonferenz von Laeken 2001).<sup>335</sup>

Es war nicht die ursprüngliche Intention, aus dem ER einen regulären und zentralen Entscheidungsträger für gemeinschaftliche Angelegenheiten zu formieren. Bereits der Tindemans-Bericht (1975) betonte die Notwendigkeit, die Aktivitäten des ER auf die Richtlinien zu beschränken. Diese Betonung der Beschränkung der Betätigungsfelder wurde zweifach in der

---

<sup>334</sup> de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 10.

<sup>335</sup> Vgl. ebenda.

Stuttgarter Deklaration von 1983<sup>336</sup> und im Dooge-Bericht von 1985<sup>337</sup> übernommen. Die Realität sah jedoch von Anfang an anders aus. Mittlerweile werden viele politische „Alltagsentscheidungen“ vom ER getroffen. Praktisch alle Entscheidungen bezüglich des Gemeinsamen Marktes Anfang der achtziger Jahre, die aufeinanderfolgenden Finanzpakete (Delors I, Delors II und Agenda 2000), sowie die wichtigsten Entscheidungen der Währungsunion Ende der achtziger Jahre wurden vom ER getroffen. Die Schaffung von „thematischen“ Gipfelkonferenzen zeigt, dass zunehmend praktische Themen sowie schwierige politische Angelegenheiten auf dieser obersten Instanz behandelt werden.<sup>338</sup> Durch die Ausweitung des Aktionsfeldes kann allerdings eine Überforderung des Europäischen Rates beobachtet werden. Die überladenen Tagungsordnungen, die kurzen Konferenzen und die wenigen Erfolge, die diese Institution in den letzten Jahren zu verzeichnen hat, hat einige Autoren zu der Beurteilung geführt, dass der ER bereits seit den achtziger Jahre und seitdem zunehmend eine „Routine des Scheiterns“<sup>339</sup> entwickelt hat.

Allerdings sind die wichtigsten Entscheidungen der Union im Europäischen Rat gefällt worden, vor allem im Bereich der kollektiven Außen- und Sicherheitspolitik, deren Beschreibung und Ausübung zu den wichtigen Aufgaben des Organs gehören. Die Stuttgarter Deklaration hat nochmals bekräftigt, dass der ER die gemeinsame Position in Fragen der Außenbeziehungen einstimmig ausdrücken soll. Die Erklärungen und Beschlüsse des Europäischen Rates haben somit wichtige Schritte der Entwicklung der gemeinsamen Außenpolitik markiert. In diesem Rahmen bezogen die Mitgliedsstaaten Positionen im Hinblick auf verschiedene internationale Krisensituationen. Hierzu zählten die Situation im mittleren Osten (Venedig 1980), die Beziehungen zur Sowjetunion und zu Ost-

---

<sup>336</sup> Vgl. The European Council: The Stuttgart European Council 17-19 June 1983, abgedruckt in: Bulletin of the European Communities No. 6/1983, S. 18-24.  
Abrufbar unter: [aei.pitt.edu/1396/01/Stuttgart\\_jun\\_1983.pdf](http://aei.pitt.edu/1396/01/Stuttgart_jun_1983.pdf).

<sup>337</sup> Report of the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs to the European Council, Brussels, 29--30 March 1985.  
Abrufbar unter: [aei.pitt.edu/997/01/Dooge\\_final\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/997/01/Dooge_final_report.pdf).

<sup>338</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 11.

<sup>339</sup> Kreutz, Jan: Artikel 21, 22. Der Europäische Rat, in: Carsten Berg/Georg Kristian Kampfer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger. Bielefeld 2005, S. 136-144, hier S. 138.

Europa (Madrid 1989), die Belagerung von Sarajevo (Cannes 1995), die Möglichkeit eines Militäreinsatzes in Jugoslawien (Berlin 1999) und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus (Brüssel 2001).<sup>340</sup> Die Treffen der Staats- und Regierungschefs haben auch dazu gedient, Staatsmänner aus Drittländern, wie aus den Vereinten Staaten von Amerika oder aus Russland, zu Empfangen einzuladen, um Verhandlungen zu führen. Der ER ist somit das Instrument, durch das die Union an der Weltpolitik teilnimmt.<sup>341</sup>

Zu den intergouvernementalen Entscheidungen des ER außerhalb der Verträge gehören u. a. Benennungen von wichtigen Ämtern innerhalb der Union sowie die Festlegung von Orten für wichtige Institutionen. Häufig sind gerade diese Entscheidungen in anderen Institutionen schwierig und langwierig, weshalb sie in den Kompetenzbereich des ER geschoben werden, wo sie mit anderen Entscheidungen in Zusammenhang gebracht werden und so Teil von Paketlösungen werden. Solche Entscheidungen werden in der Regel im Konsens getroffen, welches in einer Union von 25 Mitgliedsstaaten einen enormen Zeitaufwand bedeutet.<sup>342</sup>

Es wird daher ständig versucht, neue Methoden in der Entscheidungsfindung der Union zu entwickeln. Hierbei wurde beispielsweise die so genannte offene Methode der Koordination auf dem Lissabonner Regierungsgipfel im März 2000 formell eingeführt. Sie zielt auf die Koordinierung der Aufgaben, die im Hinblick auf die sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen von den nationalen Regierungen entwickelt werden. Die zentralen Aktivitäten sollen auch weiterhin national oder regional vollzogen werden, jedoch soll im Rahmen der offenen Methode der Koordination ein neues Forum geschaffen werden, um nationale Erfahrungen auszutauschen und so die besten Lösungen gemeinsam zu evaluieren.<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 12.

<sup>341</sup> Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>342</sup> Vgl. ebenda.

<sup>343</sup> Vgl. ebenda, S. 14.

Die letzte hier zu benennende Aufgabe des ER ist die Veränderung der Verträge. Seit 1985 besteht in der Gemeinschaft ein „quasi-permanenter“<sup>344</sup> Prozess der Vertragsrevision.<sup>345</sup> Abgesehen von kurzen zeitlichen Perioden haben die Staats- und Regierungschefs seit 1985 kontinuierlich daran gearbeitet, Verträge vorzubereiten, zu verhandeln oder Veränderungen an den bestehenden Verträgen zu ratifizieren; angefangen von der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) über die Verträge von Maastricht und Amsterdam bis hin zum Vertrag von Nizza.<sup>346</sup>

Die Vorbereitungen der Gipfeltreffen haben bislang einen großen Arbeitsaufwand für den ER und vor allem für die Präsidentschaft des ER bedeutet. Da bis heute klare Regeln für den Ablauf der Konferenz fehlen, und es kein vorbereitendes Organ gibt, hängt vieles von dem persönlichen Einsatz des Vorsitzes, von dem Präsidenten des ER, ab. Die Koordination von nationalen und europäischen Verpflichtungen ist nicht immer einfach. Aufgrund des Arbeitsaufwandes, der mit der Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten stark zunehmen wird, wird eine Veränderung in den Vorbereitungs- und Durchführungsmodalitäten der Gipfelkonferenzen unumgänglich. Auch der Folgeprozess der Gipfelkonferenzen ist unter den aktuellen Regelungen nicht effektiv. Aufgrund der Natur der rotierenden Präsidentschaft ziehen die neuen Präsidenten es eher vor, der Unionspolitik neue Akzente zu verleihen, anstatt die Strategie des Vorgängers fortzusetzen:

„This explains that the overall record of the European Council is mixed: some spectacular results in highly sensitive fields, quite a lot of ineffective decisions lost in verbal confusion, and many cases of lost political direction due to the absence of effective follow-up.“<sup>347</sup>

Durch die besondere Stellung des ER wird die Eigenständigkeit der ihm untergeordneten Institutionen der EU relativiert. Diese haben nur noch einen

---

<sup>344</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>345</sup> Im Zuge der Konventsarbeit wurde vorgeschlagen und mehrfach in Dokumenten festgehalten, dass künftig der Konvent den Rahmen bilden soll, wo die Vertragsreformen ausgehandelt werden.

<sup>346</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 15.

<sup>347</sup> Ebenda, S. 16.

sehr begrenzten Spielraum, eigene Entscheidungen zu bestimmten Themen zu entwickeln, zu denen der ER bereits Beschlüsse gefasst hat. Im Regelfall werden die meist sehr detaillierten Vorgaben des ER von den ordentlichen EU-Organen nur noch in rechtsverbindlicher Weise verabschiedet. Die rechtliche Stellung des ER führt somit auch dazu, dass weder das Europäische Parlament (EP), noch der Europäische Gerichtshof den ER demokratisch kontrollieren können.<sup>348</sup>

Der ER verabschiedet zwar in der Regel keine rechtsverbindlichen Richtlinien, doch müssen die vom ER beschlossenen Leitlinien bei den Entscheidungen des Ministerrates berücksichtigt werden. Auch die Kommission kann durch einen Beschluss des ER zum Handeln aufgefordert werden.<sup>349</sup>

Der Präsident der Europäischen Kommission ist de jure ein Mitglied des Europäischen Rates. Diese Tatsache schafft eine Verzahnung zwischen beiden Institutionen, und obwohl durch diese Tatsache einige Kommissionspräsidenten mehr Durchsetzungsfähigkeit bei einzelnen Angelegenheiten erlangt haben<sup>350</sup>, kann in Einzelfällen auch hierdurch die Unabhängigkeit der Kommission gefährdet werden. Diese Situation wird dadurch weiter verschärft, dass der Präsident der Kommission sich an den Debatten und der Entscheidungsfindung des ER beteiligt.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> Vgl. europa-digital.de.

<sup>349</sup> Vgl. u. a. ebenda.

<sup>350</sup> Jacques Delors war es beispielsweise bei der Gipfelkonferenz von Mailand 1985 möglich, durch seine Mitgliedschaft im Europäischen Rat den Prozess zu initiieren, der zum einheitlichen europäischen Markt führte, sowie den Weg zur Währungsunion in Hannover im Juni 1988.

<sup>351</sup> de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 9.

### **I. 3 Die Zeit der Erweiterungen und Reformen der EU und die Rolle des ER in der Entscheidungsfindung**

Bis Mitte der achtziger Jahre konnte die Europäische Gemeinschaft als ein „funktionaler Zweckverband“<sup>352</sup> verstanden werden, der in ausreichender Weise über die Mitgliedsstaaten und deren Parlamente legitimiert war. Die EG konnte bis zu diesem Zeitpunkt nur Aufgaben erledigen, die ihr von den Mitgliedsstaaten zugewiesen und von diesen eng begrenzt waren. Die EG legitimierte sich bis zu diesem Zeitpunkt vorwiegend über die Effizienz der Zusammenarbeit. Solange die Mitgliedsstaaten durch diese Zusammenarbeit keine Souveränitätseinbußen hinnehmen mussten, konnte die Output-Legitimierung als ausreichend betrachtet werden.<sup>353</sup>

In der Zeit des Kalten Krieges wurde die europäische Zusammenarbeit aufgrund der kommunistischen Bedrohung nicht in Frage gestellt. Die Mitgliedsstaaten betrachteten die Gemeinschaft mit ihren Traditionen und Verfahren vor allem aufgrund der europäischen Geschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als eine demokratische Alternative zu totalitären Systemen. Da die Europäische Gemeinschaft in diesem Kontext als eine erfolgreiche Krisengemeinschaft betrachtet wurde, stellte sich die Frage der politischen Legitimität lange Zeit nicht.<sup>354</sup>

Erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1986 stellte sich die Frage nach den Legitimationsgrundlagen für das europäische Integrationsprojekt. Erst mit dieser Vereinbarung wurde die politische Dimension der Zusammenarbeit gestärkt, die prinzipiell der demokratischen Legitimation bedurfte:

„The politicisation of integration and its expansion into sensitive political space necessitates renewed attention to questions of community-building and the effective dimension of integration [...] The legitimacy crisis in the Union demonstrates the limits of the

---

<sup>352</sup> Vgl. Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen 1972, S. 196f.

<sup>353</sup> Vgl. Höreth, 1999, S. 36f.

<sup>354</sup> Vgl. ebenda, S. 38.



Monnet method.”<sup>355</sup>

### I. 3. 1 Die Einheitliche Europäische Akte

Im Jahre 1981 kündigte der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher eine neue Europa-Initiative an. Den Hintergrund hierfür bildeten zahlreiche „Lähmungserscheinungen“<sup>356</sup> der europäischen Integration. Es bestand gleichzeitig die dringende Notwendigkeit, die Europäische Gemeinschaft zu reformieren, und eine wachsende Ablehnung der Bevölkerung gegenüber der europäischen Integration. Genscher griff bei seiner Initiative den alten Zielbegriff der Europäischen Union (EU) auf und schlug vor, das Ziel der Union durch einen Vertrag inhaltlich festzulegen. Dieser Vorschlag bildete den Anfang der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA).<sup>357</sup>

Die EEA wurde am 17. Februar 1986 von den neun Mitgliedsstaaten und am 28. Februar 1986 auch von Dänemark, Italien und Griechenland in Luxemburg unterzeichnet. Der Vertrag trat am 1. Juli 1987 in Kraft.<sup>358</sup> Das Ziel der EEA war ein weiterer Schritt in Richtung einer Vertiefung der europäischen Integration und Vervollständigung des Gemeinsamen Marktes. Vor allem das Entscheidungssystem des Ministerrates, das für eine Harmonisierung der Gesetzgebung einen Konsens erforderte, hatte sich als hinderlich erwiesen. Aus diesem Grunde hatte die intergouvernementale Konferenz zur EEA eine doppelte Aufgabe: Zum einen sollte ein Vertrag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verabschiedet werden, und zum anderen sollte der EWG-Vertrag reformiert werden.<sup>359</sup>

Die Grundgedanken der Europäischen Akte sind die stärkere Verbindung zwischen der EG und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)

---

<sup>355</sup> Laffan, Brigid: The Politics of Identity and Political Order in Europe, in: Journal of Common Market Studies, 34 (1996), S. 83.

<sup>356</sup> Weidenfeld, 2002, S. 26.

<sup>357</sup> Vgl. ebenda.

<sup>358</sup> Vgl. SCADPlus: The Single European Act, abrufbar unter: [europa.eu.int/scadplus-treaties/singleact\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact_en.htm).

<sup>359</sup> Vgl. ebenda.

unter dem gemeinsamen Dach des Europäischen Rates (ER). Die Effizienz des Entscheidungsprozesses sollte durch den Ausbau der Führungsposition des Europäischen Rates, durch Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments (EP) und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat gesteigert werden. Ferner sollte der Bereich der Sicherheitspolitik in die EPZ einbezogen werden, und es wurde eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im kulturellen und im rechtspolitischen Bereich angestrebt.<sup>360</sup>

Der Europäische Rat wurde erstmalig in der EEA erwähnt. Zwar wurden seine Kompetenzen in dieser Vereinbarung noch nicht definiert, allerdings wurden die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs hiermit institutionalisiert. Der Europäische Rat sollte auch weiterhin über keine Entscheidungsfindungskompetenzen gegenüber den anderen europäischen Organen verfügen.<sup>361</sup>

Nach den üblichen Kontroversen<sup>362</sup> mündet diese Initiative in die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“, die der Stuttgarter Gipfel des Europäischen Rates am 19. Juni 1983 verabschiedet.<sup>363</sup> Allerdings haben diese innergemeinschaftlichen Auseinandersetzungen dazu geführt, dass die Akte nicht vor Dezember 1985 verabschiedet werden konnte. Am 1. Januar 1986 traten Spanien und Portugal nach langen Verhandlungen der Gemeinschaft bei.

Die Regierungskonferenz der nun zwölf Mitgliedsstaaten erarbeitete die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die im Dezember 1985 verabschiedet wurde. Für die langfristige und strukturelle Weiterentwicklung der Gemeinschaft waren folgende Elemente der EEA von Bedeutung:

---

<sup>360</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 26f.

<sup>361</sup> Vgl. SCADPlus: The Single European Act, abrufbar unter: [europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact_en.htm).

<sup>362</sup> Es gab in der Zeit viele materielle Strukturprobleme der Gemeinschaft. Bei den kontroversen Auseinandersetzungen ging es u. a. um die künftige Finanzierung der Gemeinschaft, die strengere Haushaltsdisziplin und den Zahlungsausgleich für Großbritannien, die Reform des Agrarmarktes, die Erweiterung der EG durch den Beitritt von Spanien und Portugal sowie um die Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken. Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 27.

<sup>363</sup> Vgl. ebenda.

1. Der Binnenmarkt sollte bis 1992 vollendet werden. Dieses Ziel wurde bereits im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes vom Juni 1985 beschrieben.<sup>364</sup> Dies bedeutete die Schaffung eines Raumes mit freiem Kapital-, Waren-, Dienstleistungsverkehr und Freizügigkeit. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden im EG-Vertrag Ad-hoc-Verfahren eingeführt.<sup>365</sup>
2. Ein neues Beschlussverfahren wurde für den Bereich des Binnenmarktes festgelegt und so die Bestimmungen der Römischen Verträge diesbezüglich geändert. Es wurden zwar für diesen Bereich qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat vorgesehen, gleichzeitig allerdings so viele Ausnahmen akzeptiert, dass Frankreich, das auf sein Veto-Recht bestand, dieses Recht als nicht gefährdet ansah.
3. Die Organisationsformen der Gemeinschaft wurden in der EEA gebündelt. Dies bedeutete, dass die EPZ mit der EG rechtlich zusammengeführt wurde und so dem Verfahren der EPZ eine rechtliche Form gegeben wurde.
4. Durch die EEA wurden weitere politische Bereiche in die Gemeinschaft integriert, u. a. die Bereiche der Umweltpolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Sozialpolitik.<sup>366</sup>

Die Finanzen der Gemeinschaft blieben allerdings auch weiterhin ein umstrittenes Thema, was auch die damalige Diskussion um das „Delors-Paket“, um den Vorschlag der Kommission der Gemeinschaftsfinanzen, deutlich zeigt.<sup>367</sup>

Die Aufgabe des Europäischen Rates bei den Verhandlungen der EEA lag in der Initiierung dieser „quasi-konstitutionellen“<sup>368</sup> intergouvernementalen

---

<sup>364</sup> Hier wurden die noch existierenden Hindernisse eines wirklich freien Marktes innerhalb der EG definiert und eine Strategie zur Verwirklichung des freien Marktes festgelegt, Weißbuch der Kommission abrufbar unter: [europa.eu.int/comm/off/pdf/1985\\_0310\\_f\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985_0310_f_de.pdf).

<sup>365</sup> Vgl. [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communaute.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communaute.htm), S. 8.

<sup>366</sup> Weidenfeld, 2002, S. 28.

<sup>367</sup> Die Diskussion dauerte ein Jahr, und ein endgültiger Kompromiss wurde erst auf dem Brüsseler Sondergipfel im Februar 1988 gefunden. Der Gesamtrahmen der Eigenmittel zur Finanzierung der Gemeinschaft wurde auf 1,3 % des Bruttosozialproduktes des jeweiligen Landes festgelegt. Vgl. ebenda.

<sup>368</sup> de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 15.

Regierungskonferenz. Ferner war es Aufgabe des Europäischen Rates, am Ende festzustellen, dass die Akte tatsächlich „einheitlich“ sei, d. h. dass in diesem Dokument alle Artikel bezüglich der politischen Kooperation und der Gemeinschaftsaktivitäten, die bislang getrennt verhandelt worden waren, integriert seien. Somit spielte der Europäische Rat eine bedeutende Rolle bei der EEA – ohne den ER hätte es keine EEA gegeben.<sup>369</sup>

Die EEA wurde von den meisten Vertretern der Wissenschaft begrüßt, allerdings erweckte sie auch Bedenken bezüglich der Legitimation der Gemeinschaft:

„Einerseits wurde die neugewonnene Integrationsdynamik, die mit der im Februar 1986 unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte einen fast 20 Jahre andauernden Zustand der ‚Eurosclerose‘ ablöste, von Politik und Wissenschaft als positive Entwicklung begrüßt. Andererseits aber hat die EG im Zuge dieser Dynamik für immer zahlreichere wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen, die tief in vormals ausschließlich nationale Souveränitätsrechte eingreifen, einen Verbindlichkeits- und Herrschaftsanspruch monopolisiert. Damit ist der objektive Legitimationsbedarf des europäischen Entscheidungssystems offensichtlich geworden.“<sup>370</sup>

Seit dem Inkrafttreten der EEA haben sich Mehrheitsentscheidungen zu einem allgemein akzeptierten Verfahren in der Entscheidungsfindung des Rates durchgesetzt. Durch diese Entwicklung wurde auch deutlich, dass die Europäisierung politischer Problemverarbeitung nicht länger lediglich auf indirekter, über die Mitgliedsstaaten vermittelter Legitimation basieren konnte:

„The more power over issues of core state sovereignty and redistribution was transferred to the European level, the more the Community was in need of its own sources of direct popular support.“<sup>371</sup>

Seit der EEA steht die generelle demokratische Qualität des Entscheidungssystems der Gemeinschaft im Fokus. Seit diesem Vertrag

<sup>369</sup> Vgl. ebenda.

<sup>370</sup> Höreth, 1999, S. 39f.

<sup>371</sup> Schimmelfennig, Frank: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, No. 27. Tübingen 1996, S. 2.

agiert die Gemeinschaft als eine politische Gemeinschaft, die nicht ausreichend über die Leistung legitimiert werden kann, sondern Input-Legitimität bedarf.<sup>372</sup>

### **I. 3. 2 Der Vertrag von Maastricht**

Die Erweiterung und die Vertiefung der europäischen Integration, auch gerade im Hinblick auf den Zerfall der Sowjetunion und die Wiedervereinigung Deutschlands, sowie die Erhöhung der Geschwindigkeit der Integration, stellten die Gemeinschaft vor weitere Herausforderungen. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, wurde eine Regierungskonferenz anvisiert. Diese sollte zum einen die Währungsunion und zum anderen den institutionellen Ausbau der Gemeinschaft organisieren. Die Konferenz fand ihren Abschluss in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991. Am 7. Februar 1992 wurde schließlich der Vertrag über die Europäische Union, der als die umfassendste Reform der Römischen Verträge gilt, beschlossen und unterzeichnet. Die zwölf Mitgliedsländer haben sich allerdings gleichzeitig darauf geeinigt, bereits 1996 den Vertrag auf die Notwendigkeit zur Revision zu überprüfen.<sup>373</sup>

Der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag, Maastrichter Vertrag) diene vordergründig zwei Zielen: zum einen der Verwirklichung einer Währungsunion durch die Festlegung von Grundsätzen und Bestimmungen über die Einführung des Euro, und zum zweiten der Schaffung einer wirtschaftlichen und politischen Union. Seit diesem Vertrag spricht man von den drei Pfeilern, bestehend aus der Europäischen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ). Allerdings bestand ein großer Unterschied in der politischen Entscheidungsfindung zwischen der Europäischen Gemeinschaft auf der einen Seite und den beiden Pfeilern, der GASP und der PJZ auf der anderen

---

<sup>372</sup> Vgl. ebenda.

<sup>373</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, 31f.

Seite: Anders als beim Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft gibt es beim zweiten und dritten Pfeiler keine Souveränitätsübertragung auf die europäischen Organe. Die gemeinsame Entscheidungsfindung auf diesen Gebieten basiert auf einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Die wichtigsten Rechtsinstrumente in den Bereichen der GASP und der PJZ werden nach dem Maastrichter Vertrag intergouvernemental und einstimmig beschlossen und sind nur begrenzt verbindlich. Zu diesen Instrumenten zählen die Gemeinsame Maßnahme, der Gemeinsame Standpunkt und der Rahmenbeschluss.<sup>374</sup>

Der Gipfel von Maastricht beschloss die Schaffung einer Unionsbürgerschaft, die verstärkte Zusammenarbeit in der Innen- und in der Justizpolitik und den Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes. Dem Parlament wurden im Rahmen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung weitere Mitentscheidungskompetenzen eingeräumt. Die Mitgliedsstaaten der Union übernahmen die Verpflichtung, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in allen Bereichen zu entwickeln. Auf der Grundlage einstimmiger Ministerratsbeschlüsse können die daraus folgenden Aktionen nunmehr mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.<sup>375</sup> Der Europäische Rat bekam durch den Maastrichter Vertrag noch keinen Status eines EU-Organs, sondern tauchte lediglich unter dem Abschnitt „Gemeinsame Bestimmungen“ auf.<sup>376</sup>

Das Entscheidende im Vertrag von Maastricht ist die Fortentwicklung der Währungs politik. Der 1989 vorgelegte Bericht des Delors-Ausschusses bildet den Eckpfeiler in der europapolitischen Debatte über die Währungsunion. Kernstück des Delors-Konzeptes ist der Entwurf einer dreistufigen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).<sup>377</sup>

Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages innerhalb der EG-Mitgliedsstaaten erwies sich als mühsamer und langwieriger als erwartet.

---

<sup>374</sup> Vgl. [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communaire.ht](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communaire.ht), S. 5f.

<sup>375</sup> Vgl. SCADPlus: The Maastricht Treaty, abrufbar unter: [europa.eu.int/scadplus/treaties/maastricht\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/maastricht_en.htm).

<sup>376</sup> Vgl. Kreutz, 2005, S. 138; vgl. Art. 4 EUV.

<sup>377</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 31.

Dänemark, Irland und Frankreich organisierten Referenda zum Unionsvertrag. Während Irland und Frankreich für den Vertrag stimmten, stimmte Dänemark mit 50,7 Prozent dagegen. Nach weiteren Verhandlungen und einigen Zugeständnissen der Gemeinschaft stimmte das dänische Volk dem Vertrag schließlich zu. Aufgrund der Unübersichtlichkeit des Vertrages blieben allerdings viele Fragen offen. Auch das britische Parlament stimmte erst nach vielen kontroversen Debatten über den Vertrag schließlich zu, und nachdem auch in Deutschland die letzten Verfassungsklagen zurückgewiesen worden waren, trat der Vertrag mit fast einem Jahr Verspätung im November 1993 in Kraft.<sup>378</sup>

Nach der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages wurden die Erweiterung und die Vertiefung der Gemeinschaft zu den zwei großen Herausforderungen der künftigen Union. Die Erweiterung schritt zwar weiter voran, allerdings scheiterte die Vertiefung an der nicht vollzogenen Reform der Institutionen. Nach der Erweiterung von 1995 um Finnland, Schweden und Österreich umfasste die Union 15 Mitgliedsstaaten, agierte allerdings mit einem Regelwerk, das ursprünglich für sechs Mitgliedsstaaten entworfen worden war. In der Zeit nach Maastricht verschlechterte sich auch die öffentliche Meinung in der Union hinsichtlich weiterer Integration.<sup>379</sup>

Die Rolle des Europäischen Rates während der Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag war herausragend. Während der Verhandlungen wurden die wichtigsten Aspekte nur auf dieser obersten Ebene und in den letzten Minuten entschieden. Auch wenn die Finanzminister viele der Verhandlungen bezüglich der Währungsunion untereinander hatten abschließen können und die Außenminister der Mitgliedsstaaten im Bereich der zweiten Säule, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Erfolge zu verzeichnen hatten, blieb der ER die letzte Verhandlungsinanz.<sup>380</sup>

---

<sup>378</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 31f.

<sup>379</sup> Vgl. ebenda, S. 32; vgl. auch Eurobarometer, die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht über die Eurobarometer-Meinungsumfrage 43, von: Europäischer Kommission (Hrsg.). Herbst 1995. Abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb43/eb43\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb43/eb43_de.pdf).

<sup>380</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 15.

### I. 3. 3 Der Vertrag von Amsterdam

Die Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages begann unter denkbar schlechten Vorzeichen. Die Europäische Union war handlungsunfähig geworden, nun sollte sie auf die bevorstehende Osterweiterung vorbereitet werden, und gleichzeitig sollte das Vertrauen der Bevölkerung wieder erlangt werden.

Anfang und Prozess der Verhandlungen der Amsterdamer Regierungskonferenz werden von den meisten Autoren als Taktik des Wartens mit mageren Ergebnissen beschrieben.<sup>381</sup> Die nationalstaatlichen Positionen waren von Anfang an so unterschiedlich, dass ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen immer unwahrscheinlicher wurde. Bei den abschließenden Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 gab es erwartungsgemäß als Ergebnis nur den kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Wahrung der Handlungsfähigkeit der Union mit Blick auf die anstehende Erweiterung, die außenpolitischen Herausforderungen und die Effizienzsteigerung der Union als das eigentliche Ziel wurden nicht erreicht. Durch die Kontroverse um Beschäftigungspolitik und Stabilitätspakt wurde dieses Ziel bereits im Vorfeld des Gipfels in den Hintergrund gedrängt.<sup>382</sup> Diese spärlichen Ergebnisse machten eine weitere Konferenz zur Vertragsrevision unumgänglich.

Der Vertrag von Amsterdam wurde schließlich am 2. Oktober 1997 unterzeichnet und trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Er bewirkte zwei Änderungen: Zum einen wurde das Mitentscheidungsverfahren auf neue Bereiche ausgeweitet, und die Anzahl der Fälle, in denen der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit statt einstimmig beschließen kann, wurde ebenfalls erhöht. Zum zweiten wurden bestimmte Bereiche des EU-Vertrags (Visapolitik, Gewährung des Asylrechts und sämtliche Fragen im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr) in den EG-Vertrag

---

<sup>381</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 33.

<sup>382</sup> Vgl. ebenda.



aufgenommen.<sup>383</sup>

Die Rolle des ER hatte während der Verhandlungen des Amsterdamer Vertrages enorm an Bedeutung gewonnen. Die Außenminister hatten nicht mehr die Möglichkeit, untereinander und ohne Einmischung des ER verbindliche Vereinbarungen zu treffen. Praktisch alle wichtigen Punkte sind direkt durch den ER verhandelt worden.<sup>384</sup>

### **I. 3. 4 Der Vertrag von Nizza**

Mit dem Vertrag von Nizza, der am 26. Februar 2001 unterzeichnet wurde und der am 1. Februar 2003 in Kraft trat, wurde noch ein Versuch unternommen, die bestehenden Ungleichgewichte der Union zu beheben und die Europäische Union handlungs- und erweiterungsfähig zu machen. Es gelang den Regierungsvertretern zwar während der Verhandlungen, die Rahmenbedingungen für eine verstärkte Zusammenarbeit zu lockern und dieses vertraglich festzuhalten. Auch wurde die Sitzverteilung im Europäischen Parlament neu geregelt, indem die Sitze nun nach dem Prinzip der Bevölkerungsgröße verteilt werden sollten. Allerdings blieb auch der Vertrag von Nizza weit hinter den Erwartungen zurück. Vor allem die drei wichtigsten Bereiche – die Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und die neue Stimmengewichtung im Ministerrat – blieben ohne Ergebnisse. Nationale Interessen dominierten die Verhandlungen, und die Erwartungen wurden abermals nicht erfüllt.<sup>385</sup>

Zu den wichtigsten Änderungen des Vertrages von Nizza zählten die Änderung des Beschlussfassungsverfahrens, die Reduzierung des Einstimmigkeitserfordernisses, die Änderung der Stimmengewichtung im Rat, die neue Sitzverteilung im Europäischen Parlament, der Verzicht

---

<sup>383</sup> Vgl. [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communautaire.ht](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communautaire.ht), S. 8f.

<sup>384</sup> Vgl. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 15.

<sup>385</sup> Vgl. Weidenfeld, 2002, S. 34,.

Frankreichs, Deutschlands, des Vereinigten Königreichs und Italiens auf ein zweites Kommissionsmitglied sowie die Erweiterung der Befugnisse des Präsidenten der Europäischen Kommission.<sup>386</sup>

Die Regierungskonferenz von Nizza war chaotisch verlaufen. Aufgrund der Struktur der Konferenz und der nicht vorhandenen Ergebnisse mussten die meisten Regierungsvertreter selbst konstatieren, dass etwas geändert werden musste. So fasste der britische Premierminister Tony Blair die Konferenz mit dem Satz zusammen: „We cannot go on working like this“<sup>387</sup>.

In Nizza verfestigte sich die Rolle des ER als Hauptakteur der Verhandlungen. Kein Punkt konnte ohne den ER verhandelt werden. Praktisch alle schwierigen Themen wurden direkt auf die oberste Instanz verschoben, was die Verhandlungen von Nizza extrem langwierig machte.

## **II Der Europäische Konvent und die Integration des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates in den Verfassungsentwurf**

### **II. 1 Die Gründung und die Arbeit des Europäischen Konvents**

#### **II. 1. 1 Hintergrund**

Die Rede von Joschka Fischer im Mai 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin, die in der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 in der Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union umformuliert und veröffentlicht wurde, setzte eine Debatte über die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Europäischen Union in Gang. Im Vertrag von Nizza waren bereits erste institutionelle Veränderungen beschlossen worden, allerdings war klar, dass diese Reformen nicht ausreichten, um die Union

---

<sup>386</sup> Vgl. [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communautaire.ht](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communautaire.ht), S. 9f.

<sup>387</sup> Vgl. u. a. de Schoutheete/Wallace, 2002, S. 1.

erweiterungs- und handlungsfähig zu machen. Aus diesem Grunde wurde die zusätzliche Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union in Nizza verabschiedet. Sie sollte noch im gleichen Jahr, im Dezember 2001, in der Regierungskonferenz von Laeken in ein Arbeitsprogramm für die Union umgesetzt werden.<sup>388</sup>

Eines der wichtigsten Ziele bei der Reform der EU-Institutionen war, die Verfahren und Politiken der Union transparenter zu machen. Die politischen Prozesse der EU sollten für die Bürger verständlicher kommuniziert und die Verantwortlichkeiten der Entscheidungen transparenter gestaltet werden. Die Unübersichtlichkeit der aktuellen Entscheidungsfindung der EU basiert auf der 50-jährigen Integrationsgeschichte, in der zahlreiche Verträge verabschiedet und immer wieder revidiert wurden. Die ersten gemeinschaftlichen Verträge waren die drei Gründungsverträge: der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Atomenergie Gemeinschaft (EAG) sowie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Ab Mitte der 1980er Jahre wurden die Verträge über die Einheitliche Europäische Akte (EEA), über die Europäische Union (Maastricht 1992) sowie der Vertrag von Amsterdam (1997) und schließlich der Vertrag von Nizza (2001) verabschiedet.

Die vielen Verträge sind nicht der einzige Grund für die Unübersichtlichkeit der Union. Das politische System wird zusätzlich durch die institutionelle Trennung der einzelnen Politikbereiche schwer verständlich. Ein Beispiel hierfür ist das Säulensystem des Maastrichter Vertrages, wonach die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit (JPZ) institutionell auseinander gehalten werden. Weitere Missverständnisse werden durch die zahlreichen Gesetzestexte, Protokolle, Verordnungen, Erklärungen usw. hervorgerufen, die teilweise verbindlich sind, teilweise allerdings nur Absichtserklärungen darstellen und somit insgesamt unterschiedliche Gültigkeit, oft abhängig auch von dem Kontext,

---

<sup>388</sup> Vgl. EurActiv.com Portal – Dokument: Future of the EU – Introduction. 04/07/2001. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2071054-264?1100=1&204&OIDN=500610&-temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2071054-264?1100=1&204&OIDN=500610&-temp=obj7pr).

genießen.<sup>389</sup>

Mit der anvisierten Reform sollte die EU nicht nur transparenter und verständlicher gemacht werden, sondern ihre Entscheidungsfindung, vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, sollte effizienter gestaltet werden. Da der Europäische Rat die oberste Instanz der Entscheidungsfindung der Union darstellt, bedeutete dies auch eine Reform dieses Organs. Das Ziel war ein einheitliches und leicht verständliches Dokument, in dem alle bisherigen Verträge integriert würden und in dem ersichtlich würde, wie sich der Nutzen und der Wert einer europäischen Integration für die Mitglieder der Union darstellen.<sup>390</sup>

Der erste Schritt in Richtung eines einheitlichen europäischen Vertrages, der gelegentlich bereits Verfassung genannt wurde<sup>391</sup>, erfolgte mit der Verabschiedung der europäischen Grundrechtscharta.<sup>392</sup> Die Grundrechtscharta war ebenfalls von einem Konvent erarbeitet worden, der bereits am 17. Dezember 1999 unter dem Vorsitz des deutschen Bundespräsidenten a. D. Roman Herzog seine Arbeit aufgenommen hatte. Die von dem Konvent erarbeitete Grundrechtscharta wurde im Dezember 2000 von den Institutionen der EU sowie von den Mitgliedsstaaten angenommen, und es wurde gleichzeitig empfohlen, die Charta in die europäischen Verträge

<sup>389</sup> Vgl. u. a. EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: A European Constitution. 20/09/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2101546-861?1100=1&204&OIDN=500708&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2101546-861?1100=1&204&OIDN=500708&temp=obj7pr).

<sup>390</sup> Hierbei ist ein durch die Integration für die Bürger und die Mitgliedsstaaten entstehender zusätzlicher Wert im Sinne von “added value” gemeint. Vgl. Grabbe, Heather: Preparing the EU for 2004, Policy Brief, Centre for European Reform (CER), S. 1. Abrufbar auch unter: [www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf).

<sup>391</sup> Der französische Staatspräsident Jacques Chirac sprach vor dem deutschen Bundestag am 27. Juni 2000 in seiner Rede explizit von einer europäischen Verfassung. Auch der britische Premierminister Tony Blair hielt daraufhin am 6. Oktober 2000 in Warschau eine Rede über die politische Zukunft Europas. Im Gegensatz zu Fischer und Chirac sprach Blair über eine “Charta der Kompetenzen”, die nicht eine juristische, sondern eine politische Grundsatzklärung sein sollte. Zu diesem Zeitpunkt wurden Themen wie “der europäische Außenminister” oder “die europäische Regierung” noch nicht intensiver behandelt, da diese eher Ängste, vor allem in Großbritannien, hervorriefen. Vgl. Kleger, Heinz: Die Idee einer europäischen Verfassung und die Arbeit des Konvents, in: Ders. (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 21-249, hier S. 23.

<sup>392</sup> Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 364/1. 18. Dezember 2000, abrufbar unter: [www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/04487.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/04487.pdf).

aufzunehmen.

Die endgültige Wende zur Vertragsreform brachte der Europäische Rat von Laeken im Jahre 2001 mit der Einberufung des Europäischen Konvents:

„In order to pave the way for the next Intergovernmental Conference as broadly and openly as possible, the European Council has decided to convene a Convention composed of the main parties involved in the debate on the future of the Union. In the light of the foregoing, it will be the task of that Convention to consider the key issues arising for the Union's future development and try to identify the various possible responses.”<sup>393</sup>

Der Konvent sollte die anstehenden, meist institutionellen, Fragen in Form konkreter Vorschläge beantworten. Der Auftrag war recht offen formuliert<sup>394</sup>, es war dem Konvent überlassen, ob er nur Reformen oder einen einheitlichen Verfassungsentwurf für die EU ausarbeiten würde:

„The Convention will consider the various Issues. It will draw up a final document which may comprise either different options, indicating the degree of support which they received, or recommendations if consensus is achieved. Together with the outcome of national debates on the future of the Union, the final document will provide a starting point for discussions in the Intergovernmental Conference, which will take the ultimate decisions.”<sup>395</sup>

Die Zusammensetzung des Konvents war bereits in der Laeken Erklärung festgelegt worden, wobei erstmalig offiziell weisungsungebundene Vertreter der Regierungen, der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments sowie der Kommission gemeinsam an einer neuen Verfassungsordnung arbeiten sollten:

„The European Council has appointed Mr V. Giscard d'Estaing as Chairman of the Convention and Mr G. Amato and Mr J. L. Dehaene as Vice-Chairmen. [...]

In addition to its Chairman and Vice-Chairmen, the Convention will be composed of 15 representatives of the Heads of State or Government of the Member States (one from each Member State), 30 members of national parliaments (two from each Member State), 16

<sup>393</sup> European Council: Laeken Declaration on the Future of the European Union, abrufbar unter: [europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0727en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0727en01.pdf), S. 6.

<sup>394</sup> Vgl. „Auf dem Weg zur EU-Verfassung“, in: EU-Nachrichten, 20.10.2003, S. 4.

<sup>395</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union, S. 7.

members of the European Parliament and two Commission representatives. The accession candidate countries will be fully involved in the Convention's proceedings. They will be represented in the same way as the current Member States (one government representative and two national parliament members) and will be able to take part in the proceedings without, however, being able to prevent any consensus which may emerge among the Member States.”<sup>396</sup>

Das Präsidium des Konvents setzte sich zusätzlich zu dem Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing und den beiden Vizepräsidenten Jean-Luc Dehaene und Giuliano Amato, aus drei Vertretern der kommenden Präsidenschaften (Spanien, Dänemark, Griechenland), zwei nationalen Parlamentariern, zwei Europaparlamentariern, zwei Kommissaren sowie aus einem Vertreter der Beitrittsstaaten mit Beobachterstatus zusammen.<sup>397</sup>

Die Erklärung von Laeken sollte einen Gesprächsprozess zur Zukunft der Europäischen Union einschließlich der 16-monatigen Arbeit des Konvents auslösen:

„In order for the debate to be broadly based and involve all citizens, a Forum will be opened for organisations representing civil society (the social partners, the business world, non-governmental organisations, academia etc.). It will take the form of a structured network of organisations receiving regular information on the Convention's proceedings. Their contribution will serve as input into the debate. Such organisations may be heard or consulted on specific topics in accordance with arrangements to be established by the Praesidium.”<sup>398</sup>

Die Laeken Erklärung beinhaltete ein Aufgabenbündel für die Europäische Union, die nach der Definition von Kleger “als Maßstab immanenter Kritik”<sup>399</sup> gelten soll.

Zu diesen Aufgaben zählten laut Kleger:

---

<sup>396</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union , S. 6. Einen Beobachterstatus im Konvent hatten darüber hinaus drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, drei Vertreter der europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen sowie der Europäische Bürgerbeauftragte. Vgl. Kleger, 2004, S. 72.

<sup>397</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 72.

<sup>398</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union, S. 7.

<sup>399</sup> Kleger, 2004, S. 33.

- „eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union
- Vereinfachung der Instrumente der Union
- mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union
- Vereinfachung der bestehenden Verträge
- Neuordnung der Verträge
- Aufnahme der Charta der Grundrechte
- Kernbestandteile und Werte einer europäischen Verfassung.“<sup>400</sup>

Diese wurden in der Erklärung von Laeken folgendermaßen formuliert:

„The Union needs to become more democratic, more transparent and more efficient. It also has to resolve three basic challenges: how to bring citizens, and primarily the young, closer to the European design and the European institutions, how to organise politics and the European political area in an enlarged Union and how to develop the Union into a stabilising factor and a model in the new, multipolar world. [...] The European Union derives its legitimacy from the democratic values it projects, the aims it pursues and the powers and instruments it possesses. However, the European project also derives its legitimacy from democratic, transparent and efficient institutions. The national parliaments also contribute towards the legitimacy of the European project.“<sup>401</sup>

Es gab somit vier große Aufgabenfelder, die die Erklärung von Laeken dem Konvent in Form von 56 Fragestellungen in Auftrag gab. Diese können grob nach Heather Grabbe in vier Bereiche untergliedert werden: 1) bessere Verteilung und Definition der Kompetenzen in der Europäischen Union; 2) Vereinfachung der Instrumente der Union; 3) mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union sowie 4) eine Verfassung für die Bürger Europas.<sup>402</sup>

Die Erklärung von Laeken gab für die Art der Entscheidungsfindung des Konvents keine strikten Vorgaben. Die Aufgaben des Präsidenten des Konvents beschränkten sich auf die Zusammenfassung der Beiträge und Wortmeldungen der Plenarsitzungen, Eröffnung der Sitzungen sowie die

<sup>400</sup> Ebenda.

<sup>401</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union, S. 3f.

<sup>402</sup> Vgl. u. a. Grabbe, Heather: The governance of the EU: Facing the challenge of enlargement, in: New Economy, June 2002, Volume 9, Issue 2, Seite 113-117, hier S. 115. Abrufbar unter: [www.cer.org.uk/articles/grabbe\\_0802.html](http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_0802.html). Vgl. auch Philippart, Eric: The Convention on the Future of the EU, CEPS Policy Brief No. 11. February 2002, S. 1. Abrufbar unter: [www.ceps.be](http://www.ceps.be).

Kommunikation mit dem Europäischen Rat über das Vorankommen der Konventsarbeit. Der Präsident und seine beiden Vizepräsidenten hatten hierüber hinaus keine weiteren offiziellen Befugnisse. Das Präsidium hingegen sollte dem Konvent die erforderlichen Impulse geben, während der Konvent als ein Ganzes das endgültige Dokument verfassen und die ganze Arbeit beenden sollte.<sup>403</sup> Ferner wurde beschlossen, dass alle Konventsdokumente frei zugänglich sein sollen:

“Working methods

The Chairman will pave the way for the opening of the Convention's proceedings by drawing conclusions from the public debate. The Praesidium will serve to lend impetus and will provide the Convention with an initial working basis. [...] The Convention will meet in Brussels. The Convention's discussions and all official documents will be in the public domain. The Convention will work in the Union's eleven working languages.”<sup>404</sup>

Der Konvent hatte insgesamt 26 öffentliche Plenarsitzungen und zwei Nachsitzungen. Im Folgenden sollen die verschiedenen Arbeitsphasen sowie die wichtigsten Beiträge des Konvents thematisiert werden. Hierbei sollen vor allem solche Beiträge eine Berücksichtigung finden, die die institutionelle Neuordnung und hierbei vor allem die Exekutive der Union zum Gegenstand haben, oder für die Entstehung des Vorschlages der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates von Relevanz sind.

## **II. 1. 2 Die erste Phase der Arbeit des Konvents**

Bei der Eröffnungssitzung betonte der Vorsitzende Valéry Giscard d'Estaing die Bedeutung des Konvents für die Zukunft der Europäischen Union und warnte vor einem Scheitern der Arbeit:

„Mesdames, Messieurs, Sie sind die Mitglieder des Konvents zur Zukunft Europas. Dies ist der Konvent für Europa. Dabei liegt, wie bei jedem politischen Gremium, in Ihrer Hand die Macht über Erfolg oder Mißerfolg. Auf der einen Seite klafft der Abgrund des Scheiterns.

<sup>403</sup> Vgl. Philippart, 2002, S. 3f.

<sup>404</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union, S. 7.



---

Auf der anderen liegt das schmale Tor zum Erfolg.“<sup>405</sup>

Entsprechend herausragend waren seine Erwartungen an den Konvent:

„Um die anderen mitzureißen und zu überzeugen, muß uns der Erfolg unserer Aufgabe leidenschaftlich am Herzen liegen, einer Aufgabe, die ihrer Form nach bescheiden, ihrem Inhalt nach aber gewaltig ist, denn wenn sie entsprechend dem uns erteilten Mandat gelingt, wird sie die Zukunft Europas in neuem Licht erstrahlen lassen. Es lebe Europa!“<sup>406</sup>

Der Konvent zur Zukunft Europas nahm mit seinen 105 Mitgliedern die Arbeit am 28. Februar 2002 mit dem Ziel auf, bis Juni 2003 einen Konsens über einen einheitlichen Text erzielt zu haben, der den in der Erklärung von Laeken formulierten Aufgaben gerecht würde. Mit diesem Dokument sollte das Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing und den beiden Vizepräsidenten Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene, im Jahre 2004 vor dem Europäischen Rat treten, wo sie den Entwurf präsentieren würden.<sup>407</sup>

Der Konvent tagte in Plenarsitzungen. Die Redezeit war strikt auf drei Minuten beschränkt, was zahlreiche Redebeiträge pro Sitzung bedeutete. Eine intensivere Beratung einzelner Themen im Plenum war auf diese Weise nicht möglich. Allerdings wurde diese in diesem Rahmen auch nicht intendiert. Vielmehr war das Ziel, zunächst ein Meinungsspektrum zu eruieren und grundsätzliche Strömungen auszuloten. Für eine vertiefte Diskussion eines Themenbereichs wurde im Anschluss an die Plenarsitzungen eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden jeweils im Anschluss ihrer Arbeit im Plenum dargelegt und diskutiert.<sup>408</sup>

Die Mitglieder des Konvents hatten die Möglichkeit, Vorträge in ihrer

---

<sup>405</sup> Giscard d'Estaing, Valéry: Eröffnungsrede vor dem Konvent zur Zukunft Europas, Dokumenten-Nr.: CONV 4/02, Anlage 4. 28. Februar 2002, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 741-753, hier S. 743. Abrufbar unter: [european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf).

<sup>406</sup> Ebenda, S. 753.

<sup>407</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 71.

<sup>408</sup> Vgl. ebenda, S. 75.

Muttersprache zu halten. Dies war auch in den Sprachen der Bewerberländer möglich, allerdings konnten die Dokumente des Konvents aufgrund der fehlenden Kapazitäten nicht in die Sprache der Bewerberländer übersetzt werden. Dokumente des Konvents wurden zunächst auf Englisch und Französisch und nach einiger Verzögerung auch in anderen Sprachen zur Verfügung gestellt.<sup>409</sup>

Der Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing hat die Arbeit des Konvents in seiner Eröffnungsrede in drei Arbeitsphasen unterteilt: Eine erste Phase, die mit Beginn der Sommerpause 2002 zu Ende ging, war die so genannte Phase des „Zuhörens“. Hierbei ging es darum, in allgemeinen Aussprachen die Frage zu klären, „welche Erwartungen die Europäer am Anfang des 21. Jahrhunderts in Bezug auf Europa hegen“<sup>410</sup>. Dabei sollten vor allem auch die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen gehört werden. Die zweite Phase, die Phase der „Erörterung“, war geprägt durch die Arbeit der elf Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen und die Diskussion der daraus resultierenden Ergebnisse. Diese Phase sollte mit Ende des Jahres 2002 abgeschlossen werden. In der dritten Phase, der Phase der „Formulierung“, stand die konkrete Ausformulierung der Verfassungsartikel im Mittelpunkt. Diese Phase sollte von Anfang 2003 bis ans Ende der Konventsarbeit, welches für Juni 2003 angesetzt war, dauern.<sup>411</sup>

Bereits am Anfang des Konventsprozesses haben sich die Vertreter verschiedener Institutionen im Konvent klar positioniert. Auch wurde bereits am Anfang der Konflikt zwischen den größeren und kleineren Mitgliedsstaaten deutlich. Die größte Differenz betraf die institutionelle Neuordnung, d. h. die künftige Machtverteilung zwischen den intergouvernementalen Institutionen der Union, d. h. dem Ministerrat und dem Europäischen Rat, und den gemeinschaftlichen Institutionen, d. h. der Kommission und dem Parlament. Das konfliktreichste Politikfeld hierbei

---

<sup>409</sup> Vgl. ebenda.

<sup>410</sup> Vgl. ebenda, S. 76.

<sup>411</sup> Diese Planung wurde weitgehend eingehalten, allerdings in ihrer letzten Phase durch zwei Nachsitzungen bis Mitte Juli 2003 hinausgezögert. Vgl. Kleger, 2004, S. 76. Vgl. auch Giscard d'Estaing, 2002.

war die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die kleineren Staaten forderten eine stärkere Kommission und die verstärkte Verwendung der Gemeinschaftsmethode. Sie sahen in den Anstrengungen größerer Mitgliedsstaaten, intergouvernementale Institutionen zu stärken, die Intention, die kleineren Staaten in den Hintergrund zu drängen und die Entscheidungen hierdurch an die größeren Mitgliedsstaaten zu ziehen.<sup>412</sup> In der ersten Phase der Konventsarbeit wurde die Position der kleineren Mitgliedsstaaten mit der stärkeren Betonung der Gemeinschaftsmethode und der Stärkung der Kommission sowie des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und durch die deutschen Vertreter des Konvents unterstützt. Zu dieser Zeit konnte den deutschen Medien entnommen werden, es gehe im Konvent um die Frage, ob die Union künftig als ein Bundesstaat oder ein Staatsbund agieren wird, also um die Entscheidung „zwischen Monnet und Metternich“<sup>413</sup>.

Bereits in einer sehr frühen Phase wurde auch auf der anderen Seite u. a. von den britischen Vertretern eine stärkere Orientierung in Richtung Intergouvernementalismus gefordert, der eine stärkere Rolle des Hohen Vertreters im Ministerrat mit eigenem Initiativrecht sowie eine gewählte EU-Präsidentschaft miteinschließen würde.<sup>414</sup> Im Mai 2002 opponierten die deutschen Vertreter noch geschlossen gegen diese Bestrebungen, Bundeskanzler Schröder sah in der von den Briten geforderten Konstellation die Gefahr der Konkurrenz der Präsidentschaften zwischen der Kommission und dem Europäischen Rat. Noch klarer als der Bundeskanzler bekannten sich zu diesem Zeitpunkt die EU-Parlamentarier Elmar Brok (CDU) und Klaus Hänsch (SPD) zum Kurs der Kommission und der kleineren Mitgliedsstaaten.<sup>415</sup>

---

<sup>412</sup> Vgl. u. a. N. N.: Paavo Lipponen haluaa poistaa suurten etuoikeudet EU:ssa, in: Helsingin Sanomat (HS), 25. Februar 2002, S. A 6.

<sup>413</sup> Eine Aussage des CDU-Europaabgeordneten Elmar Brok über die Arbeit des Konvents, vgl. Stabenow, Michael: EU à la Monnet oder Metternich? Der Konvent und die Rolle der Kommission, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 25. Mai 2002, S. 6.

<sup>414</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 77.

<sup>415</sup> Vgl. Stabenow, 2002, S. 6. Allerdings blieb das Präsidiumsmitglied Hänsch nicht bei dieser Einschätzung, sondern befürwortete später die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates: „Ich habe diese Institution gewollt. Ich war der erste Deutsche, der diese Institution gefordert hat. Ich wollte von Anfang an ein solches Amt in der Verfassung haben. Ich halte es aus einer Reihe von Gründen notwendig, dass wir dieses Amt

Im Juni 2002 gab es allgemein bereits recht klare Positionierungen der einzelnen EU-Länder. Zu diesem Zeitpunkt befürwortete Bundeskanzler Schröder zwar weiterhin die Gemeinschaftsmethode, war aber bereit, den britischen Plan für eine permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates zu unterstützen, wenn diese die Arbeit der Kommission nicht beeinträchtigen würde.<sup>416</sup> Weitere Befürworter der permanenten Präsidentschaft zu diesem Zeitpunkt waren Frankreich, Spanien und Italien. Die britische Regierung befürwortete einen „Vollzeitpräsidenten“ des ER, der durch die Mitglieder des ER gewählt werden sollte, der ein ehemaliger oder aktueller Chef einer Regierung oder eines Staates sein sollte, und zu dessen Aufgaben es gehören würde, die Sitzungen des ER zu leiten, die „Supervision“ der Entscheidungen der EU-Führer zu übernehmen, sowie als Repräsentant der EU international zu agieren.<sup>417</sup> Für eine verstärkte Kommission in der Entscheidungsfindung der EU plädierten zu diesem Zeitpunkt abgesehen von Deutschland die Kommission, die Benelux-Staaten, Finnland, Österreich und weitere kleinere Staaten, unter ihnen auch der Ratspräsident Dänemark.<sup>418</sup> Auch viele der politischen Think Tanks tendierten zu diesem Zeitpunkt in Richtung einer verstärkten supranationalen Zusammenarbeit und waren eher skeptisch gegenüber einer permanenten Präsidentschaft des ER. Zu diesem Thema äußerte sich zum Beispiel der Leiter des in Brüssel residierenden politischen Think Tank Centre for European Policy Studies (CEPS) Daniel Gros:

---

geschaffen haben.“ Vgl. Interview mit Klaus Hänsch, Mitglied des Konventspräsidiums, deutscher Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, 15. März 2005.

<sup>416</sup> Bundeskanzler Schröder betonte zu dieser Zeit, dass er die Institutionen der EU und nicht die Mitgliedsstaaten in der Entscheidungsfindung der EU stärken möchte. Er plädierte hierbei für ein föderales Europa mit der Kommission als starker Exekutive an der Spitze, in welcher der Kommissionspräsident, der vom Europäischen Parlament ernannt würde, als der Präsident der „Europäischen Regierung“ agieren sollte. Vgl. hierzu: EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: Institutional reform. 21/06/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&temp=obj7pr).

<sup>417</sup> Diese Position stellte allerdings ausschließlich die Position der britischen Regierung dar. Eine hiervon abweichende Meinung repräsentierte u. a. der britische Vertreter des EP, Andrew Duff, indem er sich für eine rotierende Präsidentschaft des ER aussprach. Vgl. hierzu Weidenfeld, Werner: Von der Meinungsbildung zur Konsensfindung – Der Konvent vor seiner zweiten Arbeitsphase, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), EU-Reform. Konvent-Spotlight 07/2002, S. 8.

<sup>418</sup> Vgl. EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: Institutional reform. 21/06/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&temp=obj7pr).

„To propose a Union which is still more strongly led by the European Council, and even presided by one of these Heads of State or Government, could be to overlook some basic functions of Community institutions.“<sup>419</sup>

## **II. 1. 3 Die zweite Phase der Arbeit des Konvents und die Arbeit der Arbeitsgruppen**

Die Konventsarbeit gewann im Frühsommer 2002 mit der Einrichtung der Arbeitsgruppen an Dynamik. Zunächst wurden sechs Arbeitsgruppen eingerichtet: Subsidiarität, Europäische Charta für Grundrechte, Rechtspersönlichkeit, Einzelstaatliche Parlamente, Ergänzende Zuständigkeiten und Ordnungspolitik. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sollten in der zweiten Konventsphase unmittelbar nach der Sommerpause vom Plenum bewertet und auf Tragfähigkeit und Durchführbarkeit hin überprüft werden.<sup>420</sup> Ab Mitte Dezember 2002 sollten die Arbeitsgruppen der „zweiten Welle“ ihre Ergebnisse präsentieren. Diese Arbeitsgruppen waren: Außenpolitisches Handeln, Verteidigung, Vereinfachung der Rechtsinstrumente und -verfahren sowie Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Im Dezember kam die elfte und letzte Arbeitsgruppe hinzu, die sich mit Fragen des „Sozialen Europas“ beschäftigte. Der Konvent betraute im Frühjahr 2003 drei Arbeitskreise – Gerichtshof, Haushaltsverfahren, Eigenmittel – mit der detaillierten Überprüfung verschiedener Sachverhalte.<sup>421</sup> Interessant bei der Konstituierung der Arbeitsgruppen scheint auf den ersten Blick die vielkritisierte Tatsache zu

---

<sup>419</sup> EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: Institutional reform. 21/06/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&-temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&-temp=obj7pr). Gros und sein Kollege Wolfgang Hager befürworteten u. a., dass die Ministerräte ihre Vorsitzenden für eine längere Zeit wählen könnten, die Präsidentschaft des ER soll allerdings rotierend bleiben. Edward Best vom European Institute of Public Administration (EIPA) plädierte ebenfalls für langsame Schritte bei der Frage der politischen Führung der EU. Er warnte hierbei vor zu schnellen Entscheidungen, da die Frage der Leitung der EU-Außenbeziehungen immer noch hoch sensibel sei, und die Gleichheit der Mitgliedsstaaten weiterhin gewährleistet werden sollte. Der Leiter des Centre for European Reform (CER), Charles Grant, plädierte eher für die Stärkung der Ministerräte denn des ER bei Einsetzung von “Superräten” (“super-councils”), die auch einen neuen Rat für Außenbeziehungen beinhalten würde, und die, anstelle der Präsidentschaft des ER, die Repräsentation der EU international übernehmen sollte. Vgl. ebenda.

<sup>420</sup> Kleger, 2004, S. 79f.

<sup>421</sup> Vgl. ebenda, S. 80.

sein, dass es keine eigenständige Arbeitsgruppe zur institutionellen Neugestaltung der Union gab. Wie Giscard d'Estaing später betonte, sollten die institutionellen Fragen ausschließlich im Plenum behandelt werden.

Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die Arbeit der Arbeitsgruppe VII: „Außenpolitisches Handeln“<sup>422</sup> von Bedeutung. Ferner wird die Arbeitsgruppe VIII: „Verteidigung“<sup>423</sup>, sofern diese eine Relevanz für das Thema darstellt, im Folgenden thematisiert.

Die Schlussfolgerungen der Gruppe „Außenpolitisches Handeln“ unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten Jean-Luc Dehaene zielten auf eine größere Kohärenz und Effizienz des außenpolitischen Handelns der EU.<sup>424</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, war es die Intention der Arbeitsgruppe, die verschiedenen Artikel, die das außenpolitische Handeln der EU betreffen, in einem Abschnitt der künftigen Verfassung zusammenzuführen. Ferner sollten die Grundsätze und die allgemeinen Ziele des außenpolitischen Handelns der EU in der künftigen Verfassung definiert werden. Die Arbeitsgruppe VII erarbeitete einen Entwurf, wonach der Europäische Rat künftig auf Grundlage der Verfassungsdefinition strategische Ziele und Interessen der EU in bezug auf ein spezifisches Land, eine spezifische Region, eine konkrete Situation oder ein bestimmtes Thema definieren soll und hierbei Parameter festlegen soll, die als Leitlinien für das Handeln der EU und der Mitgliedsstaaten dienen. Die Umsetzung dieser strategischen Ziele und Interessen sollte hiernach einer neu eingerichteten Ratsformation „Außenpolitisches Handeln“ zukommen.<sup>425</sup>

Zur Stärkung der Kohärenz und Effizienz des außenpolitischen Handelns stellte die Arbeitsgruppe mehrere Optionen vor: die Beibehaltung der Ämter des Hohen Repräsentanten für die GASP und des für Außenbeziehungen

---

<sup>422</sup> Vgl. Arbeitsgruppe VII: Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, Brüssel, 16. Dezember 2002, Dok. CONV 459/02. [register.consilium.eu.int/pdf-de/02/cv00/00459d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf-de/02/cv00/00459d2.pdf).

<sup>423</sup> Vgl. Arbeitsgruppe VIII: Schlußbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“ (Neufassung), Brüssel, 16. Dezember 2002, Dok. CONV 461/02. [register.consilium.eu.int/pdf-de/02/cv00/00461d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf-de/02/cv00/00461d2.pdf).

<sup>424</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 89.

<sup>425</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 89.

zuständigen Kommissars, die volle Einbeziehung des Hohen Repräsentanten in die Kommission, die Schaffung des Amtes eines „Europäischen Vertreters für Auswärtiges“, der beide Funktionen (des Hohen Repräsentanten und des Kommissars) vereint, wobei die letzte die meiste Zustimmung innerhalb der Arbeitsgruppe erhielt:

„In order to ensure better coherence between foreign policy decisions on the one hand, and deployment of instruments in the field of external relations on the other hand, the Group was of the opinion that the current roles of the HR for CFSP and the Commissioner responsible for external relations should be reconsidered. Different solutions were argued in the Group [...]. Notwithstanding the different positions, a large trend emerged in favour of a solution which would provide for the exercise of both offices by a ‘European External Representative’.”<sup>426</sup>

Der „European External Representative“<sup>427</sup> sollte zwischen der Kommission und dem Ministerrat angesiedelt sein, und zu seinen Aufgaben sollten vor allem die Initiierung und die Durchführung der Außenpolitik sowie die außenpolitische Repräsentation der EU gehören. Dieses wurde im Schlussbericht der Arbeitsgruppe folgendermaßen formuliert:

„receive direct mandates from, and be accountable to, the Council for issues relating to CFSP. In his/her capacity as HR, he/she would have the formal, but not exclusive, right of initiative. [...] His/her initiatives on CFSP and decisions to put them into effect would not be subject to prior approval by the College of the Commissioners. Decisions on CFSP matters would continue to be taken in the Council according to relevant procedures. [...] to ensure the external representation of the Union.“<sup>428</sup>

Die meisten Mitglieder der Arbeitsgruppe sprachen sich dafür aus, dass die Ernennung dieser Person durch den Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs im Mehrheitsverfahren nach Zustimmung des Präsidenten der Kommission und Billigung des Europäischen Parlaments erfolgen soll. Der „Europäische Außenvertreter“ soll nach der Empfehlung

<sup>426</sup> Arbeitsgruppe VII: Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, S. 4f.

<sup>427</sup> Auch die Bezeichnungen des EU-Außenministers („EU Minister of Foreign Affairs“; „EU Foreign Secretary“) wurden im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe VII erwähnt, allerdings wurde die die Bezeichnung „European External Representative“ von der Gruppe mit der Begründung vorgezogen, diese erinnere nicht zu stark an nationale politische Systeme. Vgl. Arbeitsgruppe VII: Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, S. 5.

<sup>428</sup> Ebenda.

der Gruppe Vollmitglied der Kommission und vorzugsweise deren Vizepräsident sein. Zugleich soll er ein Mandat vom Rat für die GASP erhalten und diesem gegenüber in Angelegenheiten der GASP Rechenschaft ablegen.<sup>429</sup>

Ferner empfahl die Gruppe, dass der Europäische Rat künftig die Möglichkeit haben soll, einstimmig über die Ausweitung der Anwendung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. Bei den internationalen Vereinbarungen soll nach der Empfehlung der Gruppe festgelegt werden, wer im Namen der EU handeln soll. Hierfür sah sie zwei Alternativen: Entweder sollen diese Aufgaben alleine durch den Hohen Repräsentanten erledigt werden, oder die Kommission soll diese Aufgaben gemeinsam mit dem Hohen Repräsentanten ausüben. An dieser Stelle soll betont werden, dass diese beiden Alternativen die einzigen Vorschläge der Arbeitsgruppe für die Organisierung der Außenrepräsentation der EU darstellten.

Auch die Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ hat in ihrem Abschlussbericht keinen permanenten Präsidenten des ER erwähnt. Unter dem Titel IV ihres Berichtes plädierte sie im Bereich der Verteidigungspolitik für das Aufrechterhalten der bisherigen verteidigungspolitischen Strukturen der EU und für einen Außenminister, der auch im Bereich Verteidigung Kompetenzen ausüben soll:

„Existing institution structures in the ESDP area must be maintained. They would, however, have to be adapted to ensure greater coherence and efficiency. In order to ensure the effectiveness of the defence policy, there should be at the Council a political figure who, acting under the Council's authority, directs European Union action and coordinates Member States' efforts as regards defence. The Group takes the view that the figure who performs the duties of High Representative for the CFSP should be given responsibility for action in the area of ESDP.“<sup>430</sup>

Während der zweiten Phase des Konvents brachten auch einige einzelne

---

<sup>429</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 89.

<sup>430</sup> Vgl. Arbeitsgruppe VIII: Schlußbericht der Gruppe VIII “Verteidigung” (Neufassung), S. 24.



Konventsmitglieder eigene Verfassungsentwürfe in den Konvent ein. Auch der britische Europaparlamentarier und Mitglied des Konvents Andrew Duff erarbeitete einen umfassenden Entwurf und brachte diesen am 3. September in den Konvent ein.<sup>431</sup> In diesem griff er den umstrittenen Vorschlag des Konventspräsidenten Giscard d'Estaing auf, einen "Kongress" zu schaffen, der aus Mitgliedern des EP und einer gleichen Anzahl nationaler Parlamentarier bestehen sollte. Dieser sollte parlamentarische Aufgaben wahrnehmen, wobei der Präsident der Kommission durch dieses Gremium gewählt werden und gleichzeitig gegenüber dem Kongress verantwortlich sein sollte. Ferner schlägt Duff in seinem Entwurf vor, die Kommissare durch das EP ernennen zu lassen und die Konventsmethode für die Zukunft im Falle von weiteren Verfassungsreformen zu übernehmen.<sup>432</sup> Der Vorsitz des Europäischen Rates soll rotierend bleiben und das Arbeitsprogramm, das er für die Union entwirft, soll auf einem Vorschlag der Kommission basieren:

„The European Council comprises the head of state or government of each member state together with the President of the European Commission. Its meetings will be chaired by a head of state or government by rotation for a period of six months. It shall establish the work programme of the Union, on a proposal of the Commission, after having consulted the European Parliament and the member state parliaments. It shall give overall political direction to the Union. It may act on behalf of the Council of Ministers.“<sup>433</sup>

Andrew Duff sieht in seinem Entwurf eine Möglichkeit zu einem „Status einer assoziierten Mitgliedschaft“ vor, und schlägt vor, dass die Verfassung, um in Kraft treten zu können, durch nationale Parlamente und durch die Unionsbürger in Form eines Referendums ratifiziert werden soll.<sup>434</sup>

Einen Monat nach der Präsentation des Entwurfs von Andrew Duff für die Konventsgruppe der Liberalen hat auch Giuliano Amato für die Konvents-

<sup>431</sup> Duff, Andrew: Ein Verfassungsmodell für eine Föderale Europäische Union, Dokumenten-Nr.: CONV 234/02, CONTRIB 82. Brüssel 3. September 2002. in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 679-689. Abrufbar auch unter: [register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00234en2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00234en2.pdf).

<sup>432</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 143.

<sup>433</sup> Duff, 2002, Art. 11, in: Kleger, 2004, S. 686.

<sup>434</sup> Ebenda, Art. 19, in: Kleger, 2004, S. 689.

gruppe der Europäischen Sozialisten (PSE) am 3. Oktober 2002 einen eigenen Entwurf mit dem Titel "Priorities for Europe" vorgelegt.<sup>435</sup> Neben einigen allgemeinen Aussagen über die Notwendigkeit, einen hohen Sozialstandard innerhalb der EU zu bewahren und die negativen Folgen der Globalisierung zu bekämpfen, finden sich in diesem Entwurf auch konkrete Ausführungen zur künftigen Gestalt Europas und auch zur institutionellen Struktur der künftigen Union. So soll beispielsweise das Europäische Parlament den Kommissionspräsidenten wählen, und seine Rolle soll auch in anderen Bereichen der Entscheidungsfindung gestärkt werden. Der Entwurf der PSE sah vor, das halbjährliche Rotationsverfahren der Präsidentschaft des Europäischen Rates als ein Hindernis für Kontinuität und Effizienz abzuschaffen, bot allerdings in seinem Entwurf keine konkreteren Alternativen hierzu an.<sup>436</sup> Über die Außenrepräsentation wird lediglich konstatiert:

„Europeans need to speak with one voice on the international stage. So we should put an end to the confusing duplication of the tasks between the Council's High Representative for the common foreign and security policy and the Commission's designation of a member in charge of foreign policy. A new European spokes-person on foreign policy would ultimately answer to the European Council.“<sup>437</sup>

Der Vorschlag der PSE beinhaltet eine Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Die PSE plädiert in ihrem Entwurf für einen "Europäischen Sprecher" für die GASP, der ausschließlich dem Europäischen Rat verantwortlich sein soll. Allerdings hatte auch dieser Vorschlag viele Ähnlichkeiten mit den meisten anderen Entwürfen, die einen „Europäischen Außenminister“ oder einen „Europäischen Repräsentanten“ vorschlugen. Auch die PSE hat vorgeschlagen, die Funktionen des Hohen Repräsentanten für die GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen zu diesem "Europäischen Sprecher" zu verschmelzen.<sup>438</sup>

---

<sup>435</sup> Vgl. The Party of European Socialists (PES) in the Convention on the Future of Europe: Priorities for Europe. 3. Oktober 2002. Abrufbar unter: [www.eurosocialists.org/upload/publications/71ENfinal.pdf](http://www.eurosocialists.org/upload/publications/71ENfinal.pdf).

<sup>436</sup> Kleger, 2004, S. 144f.

<sup>437</sup> PES, 2002, S. 4.

<sup>438</sup> Vgl. Kleger, 2004. S. 145f.

Der Beitrag der Europäischen Volkspartei (the European People's Party, EPP) vom 18. Oktober 2002<sup>439</sup> zu der zukünftigen Verfassung war einer der ersten umfangreichen Beiträge in der zweiten Phase des Konvents. Dieser Beitrag plädierte für mehr demokratische Kontrolle der europäischen Entscheidungen. Um Demokratie und Transparenz in der EU zu stärken, sprachen sich die Mitglieder der EPP für die Gemeinschaftsmethode aus.<sup>440</sup> Der Beitrag erwähnt nicht die Leitung des Europäischen Rates, lediglich wird darauf hingewiesen, dass es in der erweiterten Union notwendig sei, dass der Europäische Rat sich wieder auf die ihm zugewiesenen Aufgaben konzentriert und dass die alltäglicheren Aufgaben auf der Ministerratebene geklärt werden sollen. Die Rolle der Kommission und des Kommissionspräsidenten wird ausführlich im Beitrag diskutiert. Der Entwurf plädiert für eine stärkere exekutive Rolle der Kommission sowie für eine „Politisierung“ der Kommission, d. h., dass die Zusammensetzung der Kommission das Ergebnis der EP-Wahlen widerspiegeln sollte.<sup>441</sup>

Der Entwurf der Europäischen Volkspartei wurde in einer überarbeiteten Form zwei Wochen nach der Präsentation des Verfassungsentwurfs des Konventspräsidiums am 10. November 2002 unter dem Namen „Die Verfassung der Europäischen Union“ veröffentlicht.<sup>442</sup> Der Entwurf stellte die Grundrechtscharta in unveränderter Fassung an den Anfang. Ferner enthielt er einen klaren Verweis auf die „föderale“ Organisation der EU. Der Entwurf basiert auf früher vorgelegte Entwürfe.<sup>443</sup>

Indem der überarbeitete Entwurf der EPP in bezug auf die europäischen Institutionen von Exekutive, Legislative und Judikative spricht, folgt er dem

---

<sup>439</sup> The European People's Party (EPP): A Constitution for a Strong Europe, 18. Oktober 2002; abgedruckt in: Bulletin Quotidien Europe, Documents No. 2293, 25. Oktober 2002, S. 1-8.

<sup>440</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>441</sup> Ebenda, S. 7f.

<sup>442</sup> European People's Party, Convention Group: The Constitution for the European Union. Discussion Paper, Frascati, 10. November 2002, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 293-369. Abrufbar unter: [www.epp-ed.org/Press/pdoc02/them01constitution-ue.doc](http://www.epp-ed.org/Press/pdoc02/them01constitution-ue.doc).

<sup>443</sup> Kleger, 2004, S. 146f.

klassischen nationalstaatlichen Modell der Gewaltenteilung: Das künftig aus zwei Kammern bestehende Parlament stellt die Legislative der Union dar. Dabei wird das gegenwärtige EP zum „House of Citizens“<sup>444</sup> und der Rat in Wahrnehmung seiner Legislativfunktion zum „House of States“<sup>445</sup> umgewandelt. Ferner verfügt der Rat weiterhin über exekutive Befugnisse, allerdings soll künftig insbesondere die Kommission als „executive power of the Union“<sup>446</sup> auftreten. Die Kommission soll hiernach weiterhin das Initiativmonopol innehaben. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) soll in diesem Modell die Judikative der Union darstellen.<sup>447</sup>

Der Entwurf sieht weiter vor, den Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Rates vom EP mit absoluter Mehrheit wählen zu lassen. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Rat bei seinem Vorschlag möglichst an den Ergebnissen der vorangegangenen Europawahl orientieren soll.<sup>448</sup> Der so gewählte Kommissionspräsident soll selbst sein Kollegium vorschlagen und einzelne Kommissare jederzeit auch wieder zum Rücktritt bewegen können. Ferner soll er auch gegen das gesamte Kollegium einen Misstrauensantrag an das EP einbringen können. Nach diesem Entwurf kommt dem Kommissionspräsidenten somit eine klare politische Führungsrolle zu.

Ferner sollen die Kompetenzen der Kommission im Bereich der GASP erheblich ausgeweitet werden. So soll die Kommission das ausschließliche Initiativrecht sowie das internationale Repräsentationsrecht der Union erhalten: „The Commission represents the Union in its external relations.“<sup>449</sup>

Darüber hinaus soll einer der zwei von Kommissionspräsidenten benannten Vizepräsidenten mit Zustimmung des Rates als so genannter „Kommissar

---

<sup>444</sup> EPP, 2002, Art. 73 Abs. 1, in: Kleger, 2004, S. 327.

<sup>445</sup> Ebenda, Art. 76 Abs. 1, in: Kleger, 2004, S. 329.

<sup>446</sup> Ebenda, Art. 77 Abs. 1, in: Ebenda.

<sup>447</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 147f.

<sup>448</sup> EPP, 2002, Art. 78 Abs. 3, in: Ebenda, S. 330.

<sup>449</sup> Ebenda, Art. 112, Abs. 1, in: Kleger, 2004, S. 353.

für Außenbeziehungen“<sup>450</sup> künftig mit der Außenvertretung der Union betraut werden. Auch dieser Entwurf schlägt hierbei die unter der Bezeichnung „Doppelhut“ bekannt gewordene Lösung vor, wonach die Ämter des Hohen Repräsentanten für die GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen vereint werden sollten. Die Koordination der GASP soll hiernach der Kommission zusammen mit dem Rat obliegen, wobei die Koordinationsaufgaben des Rates nicht zur Beeinträchtigung der Kompetenzen der Kommission führen dürfen. Bei der Aushandlung von Übereinkommen mit Drittstaaten und Organisationen soll der Kommission künftig ein Komitee, bestehend aus einer gleichen Anzahl von Vertretern des Rates und des EP zur Seite stehen. Auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des EP soll dann der Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.<sup>451</sup> Der Präsident des EVP, Wilfrid Martens, betonte bei der Veröffentlichung des Entwurfs noch einmal die Prononcierung der Kommission als die exekutive Gewalt der Union:

„We do not want a two-headed executive, we want a single executive power. [...] For us, the executive is the Commission.“<sup>452</sup>

Auch der deutsche Europaparlamentarier Jo Leinen (PSE) hat unter dem Titel „Entwurf – Verfassung der Europäischen Union“ am 23. Oktober 2002 einen Vorschlag für die zukünftige Verfassung vorgelegt.<sup>453</sup> Bei dem 94 Artikel umfassenden Dokument handelt es sich um einen Vorschlag, der stark an eine föderale nationalstaatliche Verfassung erinnert. Der Entwurf beinhaltet mehrere Elemente der direkten Demokratie und fordert u. a., dass die Verfassung von allen Bürger der EU durch ein Referendum ratifiziert werden soll.<sup>454</sup> Was das Institutionengefüge anbelangt, folgt Leinen dem vom deutschen Außenminister Fischer entworfenen bundesstaatlich geprägten Modell. Unter der Überschrift „Gewaltenteilung“ schlägt er die Umwandlung des Ministerrates in einen „Europäischen Senat“ (Staaten-

<sup>450</sup> Ebenda, Art. 79 Abs. 4, in: Kleger, 2004, S. 331.

<sup>451</sup> Ebenda, Art. 113 Abs. 2.

<sup>452</sup> Bulletin Quotidien Europe, No. 8338, 13. November 2002, S. 5.

<sup>453</sup> Vgl. Leinen, Jo: Entwurf: Verfassung der Europäischen Union, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 691-721.

<sup>454</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 150.

kammer) vor, der künftig zusammen mit dem "Europäischen Parlament" (Bürgerkammer) die Legislative darstellen soll. Die Europäische Kommission soll künftig „die Exekutive“ der Union bilden: Sowohl ihr Präsident als auch ihr Vizepräsident sollen durch das EP gewählt werden. Der EuGH soll „die Judikative der Europäischen Union“ darstellen. Der Europäische Rat soll hingegen weder Organstellung noch Exekutivbefugnisse erhalten. Dieser Logik folgend lehnt Leinen die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates ab.<sup>455</sup>

Schließlich legte auch das Konventspräsidium in der Sitzung vom 28. Oktober 2002 dem Konvent einen Vorentwurf für eine künftige europäische Verfassung vor.<sup>456</sup> Dies war auch auf die zahlreichen Beiträge und Verfassungsentwürfe der Konventsmitglieder zurückzuführen, die bereits unmittelbar nach der Sommerpause 2002 präsentiert wurden.<sup>457</sup> Der Vorentwurf des Präsidiums wurde als ein allgemein gebilligtes „Gerüst“ dargestellt, das es nun auszufüllen galt.<sup>458</sup>

Im diesem Entwurf war bereits vorgesehen, dass der Verfassungsvertrag in drei Teile gegliedert sein und auf den 414 Artikeln der bisherigen europäischen Verträge aufbauen soll. Ein an die Präambel anschließender erster Teil soll die Verfassungsgrundlagen im engeren Sinne (Definition, Werte und Ziele der Union, einen Artikel zur Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit sowie die Unionsbürgerschaft und die Grundrechte) umfassen. Die einzelnen Politikbereiche und deren Umsetzung sollen im zweiten Teil festgelegt sein. Schließlich sollen im dritten Teil eine Reihe von allgemeinen Schlussbestimmungen aufgeführt werden.<sup>459</sup> Nach diesen Überlegungen hätten 205 Artikel direkt und unverändert aus den bestehenden Verträgen übernommen werden können, 136 Artikel hätten angepasst werden müssen und 73 Artikel hätten ganz neu strukturiert werden sollen. Der Verfassungsvertrag soll eine doppelte Staatsbürgerschaft

---

<sup>455</sup> Vgl. ebenda, S. 151.

<sup>456</sup> CONV 369/02 Vorentwurf für die künftige europäische Verfassung, („Skelett der Verfassung“), von: Präsidium. [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf).

<sup>457</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 132.

<sup>458</sup> Vgl. ebenda, S. 133.

<sup>459</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 133.

bestehend aus nationaler und der EU-Bürgerschaft einführen sowie die bisherige Säulenstruktur aufheben.

In dem ersten Teil des von dem Präsidium vorgeschlagenen Verfassungsvertrages waren bereits recht detaillierte Bestimmungen enthalten. So war beispielsweise ein eigener Titel über die „Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereiche der Union“ ausführlich dargelegt worden. In dem Gliederungsentwurf fanden bereits Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie der loyalen Zusammenarbeit Erwähnung. Ferner waren die Kompetenzen bereits kategorisiert worden. Der Entwurf sollte nun laut Präsidium orientierungsgebend für die weitere Debatte sein.<sup>460</sup>

Für die vorliegende Untersuchung ist hingegen interessant, dass die Institutionen, die Entscheidungsverfahren und das „demokratische Leben der Union“ in diesem Entwurf lediglich skizziert worden waren. Im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung der Union äußerte der Konventspräsident Giscard d'Estaing im Rahmen der Vorstellung des Gliederungsentwurfs die Überlegung, die turnusmäßige Ratspräsidentschaft durch einen Präsidenten des Europäischen Rates, der für eine bestimmte Zeit gewählt werden sollte, abzulösen. Damit sprach er ein Thema an, das zu einem Komplex gehörte, der wohl politisch gesehen das brisanteste Thema der gesamten Konventsarbeit war: die institutionelle Neugestaltung der Union. Mit seinem Vorschlag eines nicht rotierenden Präsidenten des Europäischen Rates ging er weit über den bisherigen Stand der Debatte im Konvent hinaus. Weder die bisherigen Entwürfe und Vorschläge der Arbeitsgruppen, noch die der Parteien oder der einzelnen Konventsmitglieder, hatten diesen Vorschlag enthalten.

Durch die Bezeichnung des Entwurfs des Präsidiums als Verfassungsvertrag unterstrich der Konventspräsident den konstitutionellen Charakter dieses Gliederungsentwurfs. Damit schloss der Präsident die noch in der Erklärung von Laeken vorgesehene Möglichkeit definitiv aus, dem Europäischen Rat

---

<sup>460</sup> Vgl. ebenda, S. 133f.

im Jahre 2004 lediglich verschiedene Optionen zu präsentieren.<sup>461</sup> Giscard d'Estaing betonte, dass die Inhalte des hier präsentierten Vorentwurfs eine Zusammenfassung der im Plenum des Konvents diskutierten sowie der von anderen Körperschaften eingebrachten Vorschläge darstellen, die nun weiter diskutiert und präzisiert werden sollten. Giscard d'Estaing bekräftigte in der Konventssitzung von 28./29. Oktober 2002 den Zeitplan des Konvents, wonach es vom Präsidium geplant war, bereits in den ersten Monaten des Jahres 2003 einzelne fertige Teile des Verfassungsvertrages zu präsentieren.<sup>462</sup>

Die Bedeutung dieses Entwurfs für die weitere Arbeit im Konvent war grundlegend. Alle Vorschläge, die nach der Präsentation des Entwurfs eingebracht wurden, sowohl von den einzelnen Konventsmitgliedern oder von den verschiedenen Gruppierungen als auch von den Arbeitsgruppen, wurden in dieses Gerüst eingeordnet. Auf der einen Seite trug dies zur Beschleunigung der Arbeit des Konvents bei, auf der anderen Seite wurde es jetzt zunehmend schwieriger, an diesem Gerüst noch etwas zu ändern.

## **II. 2 Der Entwurf für den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates und der Diskurs im Konvent**

### **II. 2. 1 Der Hintergrund: Ausgewählte Vorschläge für die institutionelle Neugestaltung und für die Effektivierung der Exekutive der EU**

Am Ende des Jahres 2002 gab es im Konvent Konsens darüber, dass die sechsmonatige Präsidentschaft des Europäischen Rates nicht geeignet sei, als Forum für die komplexe Entscheidungsfindung der EU zu fungieren. Auch die Regierungskonferenz von Laeken zeigte zum wiederholten Male, dass die Agenden der Regierungskonferenzen mittlerweile zu umfangreich und mit zu vielen komplexen Details gefüllt waren, so dass eine effektive

---

<sup>461</sup> Vgl. ebenda, S. 135.

<sup>462</sup> Vgl. CONV 378/02 Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002.



Entscheidungsfindung hier nicht mehr möglich war. Daher war der Konvent einhellig der Meinung, dass der Europäische Rat reformiert werden muss.<sup>463</sup> Trotz dieses Konsenses rief die Präsentation des Vorentwurfs der Europäischen Verfassung durch das Präsidium des Konvents in der Plenarsitzung am 28. und 29. Oktober 2002 gerade in diesem Punkt unterschiedliche Reaktionen hervor. Die meisten Mitglieder sprachen sich in dieser Sitzung gegen die Schaffung neuer Institutionen, vor allem gegen den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates sowie gegen den „Kongress der Völker“, der eine Idee von Giscard d'Estaing darstellte, aus.<sup>464</sup>

Der Verfassungsentwurf des Konventspräsidiums wurde auch in den Medien intensiv diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt waren viele Beobachter des Konventsprozesses der Ansicht, dass keiner von den beiden neuen, von dem Präsidium vorgeschlagenen, Institutionen – der Kongress der Völker und der permanente Präsident des Europäischen Rates – sich bewähren würden.<sup>465</sup> Alle kleineren Mitgliedsstaaten, inklusive der Beitrittsstaaten (jedoch ohne Schweden), bewerteten den Vorschlag für den permanenten Präsidenten negativ. Diese Staaten sahen den Entwurf als eine Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit, die die größeren Mitgliedsstaaten bei der Entscheidungsfindung der Union begünstige, an. Bereits zu diesem Zeitpunkt äußerten einige kleinere Mitgliedsstaaten sogar die Befürchtung, das Präsidium wolle einseitig die Interessen der größeren Mitgliedsstaaten vertreten.<sup>466</sup>

---

<sup>463</sup> Vgl. u. a. Grabbe, Heather: Preparing the EU for 2004, Policy Brief, Centre for European Reform (CER), S. 2. Abrufbar unter: [www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf).

<sup>464</sup> Vgl. CONV 378/02 Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002, S. 5 und 14: “A considerable number of speakers were reluctant to envisage the creation of new institutions or bodies, because this could further complicate the institutional architecture [...]. Several speakers thought that the Convention should defer consideration of the issue to the broader institutional debate that would take place at a later stage.”

<sup>465</sup> Die größte finnische Tageszeitung schrieb hierzu: “In Finnland wird das gesamte Projekt [Verfassungsentwurf, Anm. Verf.] zur Zeit ohne Grund negativ bewertet aufgrund der Tatsache, dass in den Entwurf der Gedanke eines europäischen Präsidenten sowie des Kongresses der Völker integriert wurde, die beide ja hier wie in anderen Ländern mit guten Gründen abgelehnt worden sind. Diese sind allerdings nur als Testballons des Konventspräsidenten zu bewerten, die wohl nicht Realität werden”, N. N.: Pöytä on katettu keskustelulle „Euroopan perustuslaista“, in: Helsingin Sanomat (HS), 31. Oktober 2002, S. A 4.. (Übersetzung Verf.)

<sup>466</sup> Vgl. u. a. Kivinen, Olli: Muuttunut konventti, in: Helsingin Sanomat (HS), 31. Oktober

Die Kritik gegen den Vorentwurf des Konventspräsidiums richtete sich vor allem gegen die Tatsache, dass, obwohl Giscard d'Estaing betont hatte, der Entwurf stelle lediglich eine Zusammenfassung der bisherigen Äußerungen und Beiträge des Konvents dar, einige der im Entwurf enthaltenen Vorschläge noch gar nicht im Konvent thematisiert worden waren:

„Nevertheless, on institutional questions, the draft includes some proposals that have not been discussed in the Convention plenary or more importantly in its Working Groups. The Convention as a whole, as a rule on the basis of preparatory work in a Working Group, has to be the place where decisions on major institutional questions are made. This is essential if the Convention is to maintain its excellent working spirit. Thus it is to be taken for granted that all questions not resulting from the reports from Working Groups remain open. In order for the Convention to succeed, the establishment of one or several Working Groups on institutional questions is essential. [...] Another specific question that the Convention as a whole has not tackled yet is the proposal for Presidency of the European Council. If it means the designation of a President for the Union this innovation is unnecessary.“<sup>467</sup>

Nach der Veröffentlichung des Verfassungsentwurfs des Präsidiums bekannte sich der Präsident des Konvents, Giscard d'Estaing, öffentlich zu seiner Unterstützung der permanenten Präsidentschaft der ER. Er betonte, dass die Interessen der kleineren Staaten durch die weiterhin bestehende Gemeinschaftsmethode ausreichend gesichert seien. Die permanente Präsidentschaft sei unumgänglich, um die Union effizienter und sichtbarer in der Welt zu machen.<sup>468</sup>

Auch wenn das Präsidium die Verhandlungen über die institutionelle

---

2002, S. A 4.

<sup>467</sup> CONV 403/02 Contribution by Mr Kimmo Kiljunen, member of the Convention: „Comments to the Draft Outline for Constitutional Treaty“, S. 2f.

<sup>468</sup> Vgl. Bulletin Quotidien Europe, No. 8337, 9. November 2002, S. 4, Interview mit Giscard d'Estaing: „For the instant, I can observe that the half yearly rotational system of the Presidency of the Council has had its day. In a Europe of 25 it won't be realistic. The advantages of a long-term Presidency will be to give Europe a real face. You know Bush and Putin but do you know Eva, the name of the current President of the Council? Europe needs in today's heavily media-saturated world, a face and a personality that represents its values.“ Vgl. auch Bulletin Quotidien Europe, No. 8336, 8. November 2002, S. 4. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde oft die Vermutung geäußert, der Präsident habe dieses neue Amt für sich selbst vorgesehen, wozu er offiziell nie Stellung nahm. Inoffiziell hat er allerdings mehrfach das Interesse seiner Person für dieses Amt erwähnt, vgl. hierzu Interview mit Heinrich Hoffschulte, Beobachter im Konvent, Vertreter des Rates der Regionen der Europäischen Union, 13. September 2005.

Neuordnung der EU noch nicht offiziell eröffnet hatte, war das Thema laut den meisten Beobachtern bereits zu diesem Zeitpunkt zum wichtigsten Thema des Konvents geworden.<sup>469</sup> Die Brisanz der institutionellen Frage wurde dadurch weiter betont, dass die meisten Beiträge, die in den Konvent eingebracht wurden, dieses Thema zum Gegenstand hatten. Zu den aktivsten Gestaltern dieses Prozesses gehörte die Kommission, die sich immer wieder in die Diskussionen einschaltete und eigene Vorschläge einbrachte.<sup>470</sup>

Anfang Dezember intensivte sich der Prozess der Entscheidungsfindung über die zukünftige institutionelle Architektur der Europäischen Union, und der Konvent empfing zahlreiche Beiträge zu diesem Thema. Im folgenden sollen einige ausgesuchte, für die Neuordnung der Exekutive der Union und somit für die Präsidentschaft des Europäischen Rates relevante Beiträge skizziert und diskutiert werden.

Auch das Europäische Parlament brachte in einer Reihe von Berichten und anderen Dokumenten seine Positionen in den Konventsprozess ein. Auf großes Interesse stieß beispielsweise der von Alain Lamassoure eingebrachte „Bericht über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten“.<sup>471</sup> In diesem Bericht wird eine grundlegende Neuformulierung der Verträge in Richtung einer wirklichen EU-Verfassung mit dem Ziel der Klärung und Vereinfachung vorgeschlagen. Hier ist es vorgesehen, die Gipfeltreffen in Zukunft „Council of Premiers“<sup>472</sup> zu nennen, welcher als „Collective Head of State“<sup>473</sup> funktionieren soll. Zu der Präsidentschaft äußerte Lamassoure sich in seinem Beitrag folgendermaßen: “We do not want the Union to be a

---

<sup>469</sup> Vgl. u. a. Giering, Claus: Vom Vertrag zur Verfassung – Eckpunkte der Konventsarbeit, in: Ders. (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003, S. 4-19, hier S. 9.

<sup>470</sup> Vgl. u. a. Durand, Guillaume: A report and analysis of the Commission's presentation to the Convention on the Future of Europe, Reihe: The Europe We Need, The European Policy Centre. 12. September 2002, S. 1f.

<sup>471</sup> CONV 452/02 Contribution submitted by Mr Alain Lamassoure, member of the Convention: „New institutions for a new Europe“, CONTRIB 166. Brussels, 11 December 2002.

<sup>472</sup> Vgl. Bulletin Quotidien Europe, No. 8356, 7. Dezember 2002, S. 6.

<sup>473</sup> CONV 452/02, S. 3.

superstate: no one individual, then, can personify it.”<sup>474</sup> Die Repräsentation der EU soll nach diesem Bericht auf der Kommissionsebene angesiedelt sein, deren Präsident durch eine politische Mehrheit des EP gewählt werden soll, und der den repräsentativen „Mr or Ms Europe“<sup>475</sup> darstellen soll.

Die Europäische Kommission hatte wiederum bereits am 22. Mai 2002 dem Konventspräsidium die erste „Mitteilung der Europäischen Kommission“ mit dem Namen „Ein Projekt für die Europäische Union“ geliefert.<sup>476</sup> Die Kommission plädierte in dieser Mitteilung für die Gemeinschaftsmethode als Regel bei der Entscheidungsfindung der Union. In der Frage der Außenrepräsentation schlug die Kommission vor, eine einheitliche Repräsentation durch den Hohen Vertreter der GASP sowie durch den Kommissar für Außenbeziehungen vorzunehmen, wobei diese beiden Ämter vereint werden sollten.<sup>477</sup>

In ihrer zweiten Mitteilung „Für die Europäische Union – Frieden, Freiheit, Solidarität“, die am 4. Dezember 2002 veröffentlicht wurde, konzentrierte sich die Kommission auf die institutionelle Architektur und die Organisation der Befugnisse der EU.<sup>478</sup> Die Kommission schlug in dieser Mitteilung vor, ihren Präsidenten künftig durch das EP wählen zu lassen. Die übrigen Kommissionsmitglieder sollen demnach durch den Rat benannt werden. Schließlich soll das Kollegium durch das EP bestätigt werden. Ferner schlägt die Kommission vor, dass sowohl der Rat als auch das EP die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen die Kommission erhalten

---

<sup>474</sup> Ebenda.

<sup>475</sup> Bulletin Quotidien Europe, No 8356, S. 6.

<sup>476</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ein Projekt für die Europäische Union, Mitteilung der Kommission, Brüssel 22. Mai 2002, Dok. KOM (2002) 247 endgültig, in: Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25, von: Heinz Kleger (Hrsg.). Münster 2004, S. 431-462. Abrufbar unter: [www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/com220502\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/com220502_de.pdf).

<sup>477</sup> Ebenda, S. 437f. und S. 451; vgl. auch: European Commission, Press Room, Press Releases: Bessere Konsultation und Verantwortlichkeit: Modernisierungsplan für klarere und bessere europäische Rechtsvorschriften, 5. Juni 2002. Abrufbar unter: [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm).

<sup>478</sup> CONV 448/02 Communication from the Commission, forwarded by Mr Barnier and Mr Vitorino, members of the Convention: „For the European Union. Peace, Freedom and Solidarity – Communication from the Commission on the institutional architecture“, CONTRIB 165. Brüssel 5. Dezember 2002. Abgedruckt auch in: Bulletin Quotidien Europe, No. 2305/2306, 7. Dezember 2002.

sollen. Mit dieser Erweiterung der Kontrolle soll auch eine Erweiterung der Kompetenzen einhergehen. So soll im Bereich der GASP ein „Sekretär der Union“<sup>479</sup> in der Kommission geschaffen werden. Dieser Sekretär, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission sein soll, würde die Union „bei der Durchführung außenpolitischer Aktionen gegenüber Dritten vertreten.“<sup>480</sup> Dieser Person sollte nach dem Vorschlag auch das alleinige Initiativrecht im Bereich der GASP zukommen:

„The Commission proposes creating the post of Secretary of the European Union, as a Vice President of the Commission with a special status. The EU Secretary would be appointed by common accord by the European Council and by the President designate of the Commission. [...] During an as yet unspecified transitional period, it is proposed that the Secretary of the European Union exercises the Commission's right of initiative as regards common foreign and security policy [...] The Secretary of the Union would autonomously exercise the Commission's right of initiative in terms of common foreign and security policy. [...] The Secretary of the Union would represent the Union vis-à-vis third parties with regard to foreign policy action and would be responsible for implementing common decisions. [...] The unity of administration is essential if common action is to be effective. [...] The Commission feels that this objective of coherence and effectiveness fully justifies changing the Commission's working methods and the specific watchdog function exercised by the Council over the initiatives taken by the Secretary of the Union, doubling as Vice President of the Commission. [...] The Commission therefore recommends retaining the six-monthly rotation for the Presidency of the European Council and the General Affairs Council, and even for the Presidency of the Committee of Permanent Representatives, having regard to the general coordination role played by these bodies.“<sup>481</sup>

Was den Europäischen Rat anbelangt, so sprachen sich die Mitglieder der Kommission in ihrer Mitteilung vehement gegen die Schaffung eines Präsidenten der Union – als Präsident des Europäischen Rates – aus, da dies mehr Probleme schaffe als löse.<sup>482</sup> Die Skepsis wurde mehrfach und von Vertretern unterschiedlicher Institutionen geäußert und auch der Kommissionspräsident Prodi benutzte den viel zitierten Satz, der ursprünglich von dem belgischen Premierminister Guy Verhofstadt stammt:

---

<sup>479</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2002, S. 12.

<sup>480</sup> Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>481</sup> CONV 448/02, S. 12f. und S. 17.

<sup>482</sup> Vgl. European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 7.

„What would this president be doing for the other 360 days of the year when the Council is not meeting and George Bush is not calling?“<sup>483</sup>

Die Kommission plädierte in der Mitteilung für die Beibehaltung der rotierenden Präsidentschaft sowohl für die Präsidentschaften des Europäischen Rates und des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ als auch für den Vorsitz des Ausschusses der ständigen Vertreter.<sup>484</sup> Die Kommission betonte in den darauf folgenden Pressekonferenzen, dass es denkbar wäre, für die anderen oben nicht erwähnten Ratsformationen eine gewählte Präsidentschaft von einem Jahr zu installieren. In einer solchen Konstellation müsste sichergestellt sein, dass alle Mitgliedsstaaten der EU einen gleichberechtigten Zugang zu diesen Ämtern haben.<sup>485</sup>

Die Vorschläge der Kommission fanden unter den Sprechern der Fraktionen im EP breite Zustimmung. Besonders unterstützt wurde der Vorschlag über die Ausweitung der Gemeinschaftsmethode.<sup>486</sup>

Am meisten Beachtung, aber auch Irritationen, hat allerdings ein von dem Kommissionspräsidenten Romano Prodi und den beiden Kommissaren Michel Barnier und Antonio Vitorino ausgearbeiteter und in den Konvent eingebrachter Entwurf hervorgerufen, der unter dem Namen „Penelope-Entwurf“ bekannt wurde.<sup>487</sup> Die Irritationen waren darauf zurückzuführen, dass dieses Dokument nicht mit den anderen Mitgliedern der Kommission abgestimmt worden war und gleichzeitig mit der offiziellen Mitteilung der Kommission am 4. Dezember 2002 in den Konvent einging. Dieser auch als „Beitrag zum Vorentwurf eines Verfassungsvertrages für die Europäische Union“ oder „Feasibility Study“ bezeichnete Entwurf beinhaltete eine Systematisierung der bisherigen Entwürfe sowie den bislang umfassendsten

---

<sup>483</sup> Prodi, Romano: The European Union's new institutional structure, Brüssel, 5. Dezember 2002, Dok. SPEECH/02/615. Abrufbar unter: [europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/615/0/RAPID&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/615/0/RAPID&lg=EN&display=).

Vgl. u. a. Bulletin Quotidien Europe, No. 8355, 6. Dezember 2002, S. 3.

<sup>484</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 152.

<sup>485</sup> Vgl. European Commission, Press Room, Press Releases: Commission proposes a radical simplification of how the European Union works, 5. Dezember 2002, S. 2. Abrufbar unter: [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm).

<sup>486</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 153.

<sup>487</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Feasibility Study – Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union. Working Document. Brüssel 4. Dezember 2002. Abrufbar unter: [europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf). („Penelope-Entwurf“).

Verfassungsvorschlag.<sup>488</sup> Der Penelope-Entwurf wurde am 5. Dezember 2002 zunächst im Europäischen Parlament und dann in der Plenarsitzung des Konvents mit den Worten von Prodi „the world's first supranational democracy“<sup>489</sup> präsentiert.

Zu den wichtigsten institutionellen Änderungen des Penelope-Entwurfs gehörte die Stellung des Europäischen Rates. Dieser sollte hiernach nicht zu einem eigenständigen EU-Organ umgewandelt werden, sondern vielmehr künftig als höchste Formation des Rates fungieren.<sup>490</sup> Diese Regelung sollte das institutionelle System der EU für ihre Bürger verständlicher und einfacher machen, indem sie die Unterscheidung zwischen dem Europäischen Rat und dem Ministerrat aufheben sollte.<sup>491</sup> Hauptaufgabe eines solchen ER wäre hiernach gewesen, grundsätzliche Handlungsorientierungen zu definieren und den notwendigen Input für die Entwicklung der Union zu geben. Da sich die Aufgaben des Ratspräsidenten in diesem Fall auf die Organisation und Leitung der Ratssitzungen beschränken würden, wären auch Überlegungen, dem Ratspräsidenten den Status eines Unionspräsidenten zuzusprechen, hinfällig geworden.<sup>492</sup> Die Kommission sollte nach diesem Vorschlag Exekutivfunktionen wahrnehmen und weiterhin das Initiativmonopol der Gesetzgebung innehaben. Ferner sollte die Kommission das Organ der EU sein, das internationale Abkommen aushandelt.<sup>493</sup> Der Entwurf war in den anderen Punkten, die die institutionelle Struktur betreffen, weitgehend übereinstimmend mit der Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2002.<sup>494</sup>

Der Penelope-Entwurf befürwortete ähnlich zu dem offiziellen Beitrag der

---

<sup>488</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 153.

<sup>489</sup> Vgl. Bulletin Quotidien Europe, No. 8355, 6. Dezember 2002, S. 3.

<sup>490</sup> Vgl. Feasibility Study, Art. 42 Abs. 1.

<sup>491</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 155.

<sup>492</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 155.

<sup>493</sup> Allerdings wird die Kommission in diesem Entwurf nicht ausdrücklich als „Exekutivorgan der Union“ benannt.

<sup>494</sup> Hiermit ist v. a. das Amt des EU-Außenministers sowie die Zusammensetzung der Kommission gemeint. Der Entwurf sieht ferner vor, dass die Mitgliedsstaaten, die ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sind, offiziell dort den Standpunkt der Union vertreten und dass der zukünftige Außenminister der Union an den Sitzungen des Sicherheitsrates teilnehmen soll. Vgl. Kleger, 2004, S. 156.

Kommission die Beibehaltung der rotierenden Präsidentschaft. Bei der Frage nach der Außenpräsentation („eine Stimme der Union“) plädierte er für den „Secretary of the Union“, der die Funktionen des Hohen Repräsentanten für die GASP sowie des Kommissars für Außenangelegenheiten in sich vereinen sollte und diese Aufgaben als eine Art Außenminister der Union ausüben sollte.<sup>495</sup> Bei der Pressekonferenz am 5. Dezember 2002 betonte Prodi noch einmal seine Vorbehalte gegen eine permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates.<sup>496</sup>

Verglichen zu dem Vorentwurf des Präsidiums<sup>497</sup> gliederte sich der Entwurf von Prodi anders. Im Gegensatz zu dem Entwurf von Giscard d'Estaing, bei dem die politischen Inhalte, Aufgaben und Ziele am Ende platziert waren, stellten diese im Entwurf von Prodi den Mittelpunkt dar.<sup>498</sup>

Der Entwurf von Prodi wurde von den Mitgliedern der Kommission kontrovers bewertet. Die Kritik betraf weniger den Inhalt des Entwurfs, der ja in den meisten Teilen den Inhalten des offiziellen Beitrages der Kommission entsprach, sondern vielmehr den Alleingang von Prodi. Bei der Pressekonferenz am 5. Dezember nannte Prodi seinen Entwurf eine „Machbarkeitsuntersuchung“ („Feasibility Study“), wie die Verfassung organisiert werden könnte. Barnier nannte die Arbeit eine „juristische Darstellung unserer Ideen“<sup>499</sup>.

Innerhalb der an die Präsentation des Entwurfs von Prodi anschließenden Diskussion im Konvent begrüßten die meisten Mitglieder des Konvents den Penelope-Entwurf. Vor allem die Frage um die Präsidentschaft des Europäischen Rates wurde hierbei vielfach aufgegriffen. Der belgische Außenminister Louis Michel betonte, dass die Benelux-Staaten einhellig die

---

<sup>495</sup> Vgl. EurActiv.com Portal – Dokument: Prodi's draft Constitution set to be divisive. 06/12/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/c.../2586885-391?1100=1&204&OIDN=1504378&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/c.../2586885-391?1100=1&204&OIDN=1504378&temp=obj7pr).

<sup>496</sup> Vgl. European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 7.

<sup>497</sup> Wobei bereits zu diesem Zeitpunkt die Rede von einem Entwurf von Giscard d'Estaing und nicht des Präsidiums war, da einige Mitglieder des Präsidiums nicht hinter diesem Entwurf standen.

<sup>498</sup> Vgl. u. a. European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 6.

<sup>499</sup> „Legal illustration of our ideas“, vgl. European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 7.



neue Institution opponierten und niemals einen Präsidenten akzeptieren würden, der außerhalb des Europäischen Rates gewählt wird:

„There are not just big countries in the EU. This is a matter of acting as a counterbalance to the proposals made by Paris and London.“<sup>500</sup>

Eindeutige Zustimmung für die permanente Präsidentschaft erteilten nur die Vertreter der spanischen, französischen und britischen Regierungen, und hier vor allem der Vertreter der britischen Regierung, Peter Hain. Er äußerte sich nicht direkt zu der Frage der permanenten Präsidentschaft, sondern betonte, dass die Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik nicht weiter vergemeinschaftet werden dürfen. Louis Michel betonte wiederum, dass es außerhalb dieser „ABC-Allianz“<sup>501</sup> keine Zustimmung für dieses Amt gebe.<sup>502</sup> Der deutsche Außenminister Joschka Fischer bezog keine klare Position bei dieser Frage, sondern konstatierte lediglich:

„Do we need one President, two Presidents? The debate is open but the power struggle must in no case be institutionalised.“<sup>503</sup>

Gleichzeitig mit der Präsentation des Penelope-Entwurfs wurde auch ein weiterer Beitrag in den Konvent eingebracht. Hierbei handelte es sich um den Beitrag der Benelux-Staaten zur Zukunft der Europäischen Union, der stark die Gemeinschaftsmethode und ihre Stärkung in der Entscheidungsfindung der EU befürwortete:

„The Union must have strong common institutions, must favour and extend the Community method and must strengthen those institutional elements which can best further the common interest. The Benelux

<sup>500</sup> Zitat von Michel übernommen von: European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 8.

<sup>501</sup> Mit dieser Bezeichnung war die Allianz von Spanien, Großbritannien und Frankreich gemeint, die die Präsidentschaft am stärksten befürworteten (Aznar, Blair, Chirac).

<sup>502</sup> European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 8.

<sup>503</sup> European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002, S. 8. Bereits am nächsten Tag hatte der Konventspräsident Giscard d'Estaing den Penelope-Entwurf von Prodi kommentiert. Ironisch meinte er bei seiner Pressekonferenz: „Personally, I am very fond of Penelope [...]. She used to work openly awaiting Ulysses' return [...]. This Penelope waits for the Convention to get there [...]. Penelope has been repudiated.“ Zitat von Giscard d'Estaing übernommen von: Bulletin Quotidien Europe, No. 8356, 7. Dezember 2002, S. 6. Insgesamt kritisierte er den Entwurf und betonte, dass es sich hierbei nicht um einen Entwurf der gesamten Kommission handle, und dass er nicht zeitgemäß sei, da alleine die Einleitung bereits 50 Jahre alt sei, vgl. Bulletin Quotidien Europe, No. 8356, 7. Dezember 2002, S. 6.

does not favour the creation of new institutions. The challenge must be to make the existing institutions more effective and not to make the institutional architecture more complex.”<sup>504</sup>

Auch wurde in dem Beitrag der Benelux-Staaten die Rolle des Europäischen Rates als Impulsgeber betont. Die Rolle des ER im Institutionensystem der EU wurde definiert als die eines wichtigen Impulsgebers für die Entwicklung der Union sowie als eines Richtliniengebers. Die Aufgabe des ER soll hiernach folgendermaßen definiert sein:

„The European Council approves the Union's multi-annual programme on the basis of a Commission proposal. The European Council, at which the High Representative/Commissioner for External Relations participates, provides the impetus and policy direction required for the Union's actions in the field of the CFSP. All members of the European Council as a whole will exercise this role of political orientation.”<sup>505</sup>

Zum Thema Präsidentschaft nahm das Papier eine klare Position ein. Zwar müsse der Europäische Rat und die Präsidentschaft reformiert werden, aber:

„at the same time, we must safeguard the principle of equal treatment of all member states, just as the balance between the institutions of the Union. The Benelux is of the opinion that the proposal of President of the European Council, appointed outside the circle of its members and for a long period, does not come up to these conditions. [...] Furthermore, the Benelux favours maintaining rotation on the level of the European Council and specialised councils. The Benelux will in any case never accept a resident elected from outside Council.”<sup>506</sup>

Gleichzeitig mit diesen Beiträgen kam auch die Arbeitsgruppe „External Action” zu ihren letzten Sitzungen, wobei der endgültige Bericht der Arbeitsgruppe erst am 16. Dezember 2002 an den Konvent geliefert wurde.<sup>507</sup> Zur gleichen Zeit wurde auch der Bericht der Arbeitsgruppe VIII „Defence” in den Konvent eingebracht.<sup>508</sup> Der Vorsitzende der Arbeits-

<sup>504</sup> CONV 457/02 Contribution by Louis Michel, Gijs de Vries and Jacques Santer, members of the Convention: „Memorandum of the Benelux: a balanced Institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union“, CONTRIB 171. Brussels, 11. December 2002, S. 3.

<sup>505</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>506</sup> Ebenda.

<sup>507</sup> CONV 459/02 Final report of Working Group VII on External Action, WG VII 17. Brussels, 16 December 2002.

<sup>508</sup> CONV 461/02 Final report of Working Group VIII – Defence, WG VIII 22. Brussels, 16

gruppe „External Action“ und Vize-Vorsitzender des Europäischen Konvents, Jean-Luc Dehaene, konnte allerdings bereits am 5. Dezember 2002 dem Konvent während seiner Plenarsitzung die ersten Ergebnisse der Arbeitsgruppe präsentieren. Bei dieser Berichterstattung betonte er, dass die Gruppe zu dem Schluss gekommen sei, dass die Rolle des Europäischen Rates für die Kohärenz der EU-Außenpolitik nach wie vor von großer Bedeutung sei. Ferner erklärte er zu der Frage der permanenten Präsidentschaft des ER, dass

„according to ‚some members‘, external representation at the highest political level should come under the competence of a permanent European Council president, but that a majority of members are opposed to the idea of a permanent president.“<sup>509</sup>

Die Zeitschrift *Bulletin Quotidien Europe* berichtete über die Präsentation von Dehaene, dass

„according to the conclusions reached by the Dehaene report, a future European Representative for External Affairs would be nominated by the European Council enacting by qualified majority, with the approval of the Commission president and the agreement of the European Parliament. [...] [This person would] be Vice-President of the Commission, would receive a separate mandate from the Council, to which it must answer for questions relating to CFSP. It would have a formal, but not exclusive, right of initiative, without voting rights within the Council. Its proposals in the field of CFSP would not be subjected to prior approval of the College.“<sup>510</sup>

Diese Vorschläge bildeten auch den Inhalt des endgültigen Reports der Arbeitsgruppe.<sup>511</sup> Bei der Frage der Außenrepräsentation der Union schlug die Arbeitsgruppe – ähnlich zu den Überlegungen der Kommission – folgende Regelung vor:

„In order to improve the visibility, clarity and continuity of EU external representation vis-à-vis third countries, the Group considered that this task should be entrusted to the person holding the function of HR, in particular in political dialogue meetings.“<sup>512</sup>

---

December 2002.

<sup>509</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8355, 6. Dezember 2002, S. 6.

<sup>510</sup> Ebenda.

<sup>511</sup> Vgl. CONV 459/02, S. 5.

<sup>512</sup> CONV 459/02, S. 10.

In dem Report über die Diskussion innerhalb der Arbeitsgruppe wurde noch einmal betont, dass für die Mitglieder der Gruppe eine Stärkung der Gemeinschaftsmethode im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wichtig sei:

„The possibility of giving the person holding the function of HR for CFSP more power in identifying common EU interests in foreign policy was mentioned as well. The group pointed to the role of the Commission as defender of the common interest and called for its role to be strengthened in this respect.“<sup>513</sup>

Bei der Frage der Außenrepräsentation der Union betonte der Report der Arbeitsgruppe, dass eine „Verdoppelung der Dienste“ verhindert werden müsse.<sup>514</sup> Das Thema der Präsidentschaft wurde auch bei den Diskussionen um die Repräsentation aufgegriffen:

„Some considered that representation at the highest political level (heads of State or Government) should be the responsibility of a permanent President of the European Council. A majority of members expressed opposition to the proposal for a permanent President of the European Council.“<sup>515</sup>

In einem Interview mit der französischen Zeitung Le Figaro bekräftigte der Konventspräsident Giscard d'Estaing noch einmal seine Unterstützung für die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates und sprach sich sogar für ein Präsidium aus:

„A stable Council President is needed, a long term president, with possibly vice-presidents entrusted with specific tasks such as foreign affairs or economic and financial issues.“<sup>516</sup>

Gleichzeitig sprach sich der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors vor dem französischen Senat gegen diese Institution aus:

„I have noticed that most of those who want a strong president either do not know the Community system or want to damage it. I therefore

---

<sup>513</sup> Ebenda, S. 14.

<sup>514</sup> Ebenda, S. 31.

<sup>515</sup> Ebenda, S. 32.

<sup>516</sup> Zitat von Giscard d'Estaing übernommen von: Bulletin Quotidien Europe, No. 8360, 13. Dezember 2002, S. 3.

have great mistrust regarding this idea.”<sup>517</sup>

## **II. 2. 2 Der deutsch-französische Vorstoß für den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates**

Bereits bei der Präsentation des Penelope-Entwurfs am 5. Dezember 2002 hatte der französische Präsident Jacques Chirac angekündigt, im Januar einen gemeinsamen Beitrag mit Deutschland über die Zukunft der EU dem Konvent zu liefern.<sup>518</sup> Dieses deutsch-französische Dokument, der „Deutsch-französische Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union“, den Bundeskanzler Gerhard Schröder und Staatspräsident Jacques Chirac am 15. Januar 2003 veröffentlicht haben<sup>519</sup>, sorgte im Konvent für großes Aufsehen und kontroverse Diskussionen. Der Beitrag sieht eine politische Doppelspitze für die EU vor, die aus einem von den Ratsmitgliedern auf maximal fünf Jahre gewählten Chef des Europäischen Rates und einem vom EP gewählten Kommissionspräsidenten bestehen soll. Außenminister Joschka Fischer erklärte im Rahmen der Konventssitzung vom 20. und 21. Januar 2003, Deutschland und Frankreich hätten mit der gleichzeitigen Stärkung des ER einerseits und der Kommission sowie des EP andererseits

„den Versuch unternommen, beide scheinbar gegensätzlichen Sichtweisen in einem Modell zusammenzufassen – mit dem Ziel einer demokratischen und handlungsfähigen Union.“<sup>520</sup>

Bereits in diesem Entwurf waren Formulierungen enthalten, die später ihren Eingang in den Verfassungsentwurf finden sollten:

„Wie die Kommission und das Europäische Parlament muss auch der Europäische Rat einen dauerhaften Vorsitz erhalten. In einem erweiterten Europa muss die Leitung des Europäischen Rats durch

<sup>517</sup> Vgl. ebenda.

<sup>518</sup> Vgl. EurActiv.com Portal – Dokument: Prodi's draft Constitution set to be divisive. 06/12/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/c.../2586885-391?1100=1&204&OIDN=1504378&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/c.../2586885-391?1100=1&204&OIDN=1504378&temp=obj7pr).

<sup>519</sup> Chirac, Jacques/Schröder, Gerhard: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, Brüssel (Berlin/Paris), 16. Januar 2003, Dok. CONV 489/03 – CONTRIB 192, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 733-740. Abrufbar auch unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00489de03.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00489de03.pdf).

<sup>520</sup> Zitat von Fischer übernommen von: Kleger, 2004, S. 159.

Kontinuität, Stabilität und Sichtbarkeit geprägt sein. Der Europäische Rat wählt mit qualifizierter Mehrheit seinen Vorsitzenden für eine Dauer von fünf Jahren bzw. für einen Zeitraum von 2½ Jahren mit der Möglichkeit der Wiederwahl. Während seines Mandats übt der Amtsinhaber seine Funktion hauptamtlich aus.

Der Vorsitzende des Europäischen Rates hat zwei Hauptaufgaben:

- Er bereitet die Sitzungen des Europäischen Rates vor, führt den Vorsitz, leitet die Arbeiten des Europäischen Rates und wacht über die Umsetzung der Beschlüsse.

- Er vertritt die Union auf internationaler Ebene anlässlich der Treffen der Staats- und Regierungschefs, unbeschadet der Kompetenzen der Kommission und ihres Präsidenten, in dem Verständnis, dass die operative Außen- und Sicherheitspolitik durch den europäischen Außenminister wahrgenommen wird.<sup>521</sup>

Ein vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten gewählter Europäischer Außenminister solle künftig die Ämter des Hohen Vertreters für die GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen in einer Person vereinen und damit über eine starke Position verfügen. Er würde zudem von einem Europäischen Diplomatischen Dienst unterstützt werden, einem einheitlichen Verwaltungsapparat, der die Generaldirektion Außenbeziehungen sowie eine neu zu schaffende außenpolitische Einheit umfasst, die aus den außenpolitischen Bereichen des Ratssekretariats sowie aus Beamten der Mitgliedsstaaten und der Kommission gebildet werden soll.<sup>522</sup>

Dieser Vorschlag erhielt in den meisten Punkten breite Zustimmung. Vor allem befürworteten die meisten Konventsmitglieder die Schaffung des Amtes des Europäischen Außenministers sowie die vorgeschlagenen Elemente, die EU durch bestimmte Maßnahmen (z. B. Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP, Ausweitung der Kompetenzen des EP bei dem Mitentscheidungsverfahren, Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente im Rahmen eines Frühwarnsystems) demokratischer zu machen.<sup>523</sup> Allerdings wurde der in dem Entwurf enthaltene Vorschlag, einen hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates zu schaffen, heftig kritisiert, und etwa drei Viertel der Redner äußerten sich ablehnend

<sup>521</sup> Chirac/Schröder, 2003, in: Kleger, 2004, S. 736.

<sup>522</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 159.

<sup>523</sup> Ferner erhielt der Vorschlag, wonach jedes Mitgliedsland durch einen eigenen Kommissar in der Kommission repräsentiert sein soll, Zustimmung vor allem durch die kleineren Staaten.

oder skeptisch gegenüber diesem Vorschlag.<sup>524</sup> Insbesondere wurde das Entstehen einer Konkurrenzsituation zwischen dem Präsidenten des ER und der Kommission und eine mögliche Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts zugunsten der nationalen Regierungen befürchtet. Diese Reaktionen werden im Synthesebericht über die Plenartagung folgendermaßen wiedergegeben:

„Nach Auffassung einiger Mitglieder würde durch die Einführung eines solchen ständigen Postens Verwirrung darüber entstehen, welches die jeweiligen Aufgaben des Europäischen Rates und der Kommission seien; im schlimmsten Fall würde die Rivalität zwischen beiden institutionalisiert. Eine Reihe von Rednern stellte die Frage nach der demokratischen Legitimierung und Verantwortlichkeit eines solchen potenziell mächtigen Amtsinhabers.“<sup>525</sup>

Der deutsche Europaparlamentarier Elmar Brok sprach von einer „Reintegrouvernementalisierung“<sup>526</sup> durch die einseitige Stärkung des Europäischen Rates, und auch andere deutsche Vertreter des Konvents waren der Ansicht, der Vorschlag gehe „zu weit“.<sup>527</sup> Beklagt wurde auch eine fehlende demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit des neuen Ratspräsidenten. Vor allem im Falle, dass für dieses Amt ein ehemaliges Mitglied des ER gewählt würde, welches in nationalen Wahlen verloren hat oder bereits pensioniert sei, wäre die Legitimität dieses Amtes sehr fragwürdig. Außerdem stünde der Vorschlag im Widerspruch zur proklamierten Konventsmaxime zur Schaffung von mehr Transparenz, Effizienz und Bürgernähe; statt eines parlamentarischen schaffe man so ein präsidentielles System in Europa. Der britische Europaparlamentarier Andrew Duff bemerkte bei der Sitzung, dass der Vorschlag zwei gegensätzliche Prinzipien, den Präzidentialismus und dem Parlamentarismus, miteinander verbinde, ohne dass zwischen diesen eine Synergie geschaffen worden wäre. Durch die Abschaffung des Rotationssystems im

---

<sup>524</sup> Vgl. CONV 508/03 Synthesebericht über die Plenartagung – 20./21. Januar 2003 in Brüssel, S. 3; vgl. auch European Liberal Democrats: Chirac-Schröder proposals on Council Presidency raise more questions than answers, press release. 15/01/2003.

<sup>525</sup> Ebenda.

<sup>526</sup> Zitat von Brok übernommen von: Kleger, 2004, S. 160.

<sup>527</sup> Mit diesen Worten kommentierte das stellvertretende Mitglied des Konvents Joachim Wuermeling den Vorschlag. Vgl. CONV 549/03 Beitrag des stellvertretenden Mitglieds des Konvents Herrn Joachim Wuermeling:

„Konkrete Vorschläge für die institutionelle Architektur“, S. 2.

Europäischen Rat widerspreche man ferner dem fundamentalen Prinzip der Gleichheit aller Mitgliedsstaaten. Zustimmung zum Vorschlag einer Doppelspitze kam lediglich seitens der Vertreter der fünf großen Mitgliedsstaaten sowie Polens, Dänemarks und Spaniens. Klaus Hänsch, deutscher Vertreter des EP und Präsidiumsmitglied, sprach sich dafür aus, den deutsch-französischen Vorschlag an bestimmte Bedingungen zu binden. So müsse für die Ämter des ER-Vorsitzes und des Kommissionspräsidenten eine klare Aufgabenbeschreibung vorliegen. Außerdem dürfe es nicht zum Aufbau einer eigenen Administration beim ER kommen.<sup>528</sup>

Bis zu diesem Zeitpunkt waren zahlreiche Vorschläge über die institutionelle Neugestaltung der künftigen Union und über die Organisation des Vorsitzes des Europäischen Rates im Besonderen in den Konvent eingegangen. Das am häufigsten vorgeschlagene Modell plädierte für eine vereinte Präsidenschaft der Kommission und des ER, so dass diese Person als „der Europäische Präsident“ agieren würde und in der Rolle des Präsidenten der Kommission direkt dem EP verantwortlich wäre.<sup>529</sup> Somit wäre das Amt zwar einerseits sehr mächtig, andererseits würde man nicht in einem legitimatorischen Vakuum agieren. Es gab auch Vorschläge, die eine Teampräsidenschaft vorsahen<sup>530</sup>, diese erhielten allerdings nicht die Zustimmung der Mehrheit des Konvents. Hingegen hatten Beiträge, die eine Stärkung der Gemeinschaftsmethode mit einer rotierenden Präsidenschaft vorschlugen, ebenfalls eine breite Zustimmung im Konvent.<sup>531</sup>

---

<sup>528</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 160.

<sup>529</sup> Vgl. u. a. CONV 524/03 Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Andrew Duff und Herrn Lamberto Dini: „Vorschlag für eine einheitliche Präsidenschaft“; CONV 397/02 Contribution submitted by Ms Pervenche Berès, alternate member of the Convention: „What kind of executive for Europe?“; CONV 320/02 Contribution submitted by Mr Pierre Lequiller, member of the Convention: „A President for Europe“. Vgl. auch Charles Grant: Restoring Leadership to the European Council, Analyse, Centre for European Reform (CER). 15/04/2002.

<sup>530</sup> Vgl. u. a. CONV 550/03 Beitrag des Mitglieds des Konvents Frau Danuta Hübner – Eine effiziente Führung in der erweiterten Europäischen Union; CONV 522/03 Beitrag von Herrn Péter Balázs, Mitglied des Konvents – „Vorschlag für eine Viererpräsidenschaft des Rates mit regelmäßiger Erneuerung im gleitenden Wechsel“.

<sup>531</sup> Vgl. u. a. CONV 487/1/03 REV 1 Von Herrn Andrew Duff im Namen einer Reihe von Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Konvents vorgelegter Beitrag: „Eckpunkte einer institutionellen Reform“; CONV 514/03 Beitrag von Frau Tiilikainen, Mitglied des Konvents und Herrn Antti Peltomäki, stellvertretendes Mitglied des Konvents „Die Zukunft der EU und die Arbeit des Konvents“; CONV 509/03 Beitrag von Herrn Kimmo Kiljunen, Herrn Matti Vanhanen (Mitglieder des Konvents), Frau Riitta Korhonen



Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die von Chirac und Schröder vorgeschlagene Präsidentschaft im Konvent eindeutig am wenigsten Zustimmung erhielt.

### **II. 3 Die letzte Phase des Konvents und die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs**

In der Plenarsitzung vom 27. und 28. Februar 2003 legte das Konventspräsidium den Entwurf der ersten 16 Artikel der künftigen europäischen Verfassung vor.<sup>532</sup> In der Plenarsitzung vom 24. und 25. April 2003 wurden schließlich dem Konvent die vom Präsidium vorgeschlagenen Artikel über die Organe vorgestellt.<sup>533</sup>

Der Vorsitzende des Konvents, Giscard d'Estaing, wies am Anfang der Sitzung vom 24. April 2003 darauf hin, dass nun die schwierigste Phase der Beratungen mit den Verhandlungen über die Organe der EU beginne.<sup>534</sup> Er betonte bei dieser Gelegenheit, dass, obwohl die Meinungen über die künftige institutionelle Architektur im Konvent noch auseinander gingen, „der Konvent inzwischen ein Bewusstsein für eine gemeinsame Identität und ein gemeinsames Ziel entwickelt [habe], auf dem es nun aufzubauen gelte.“<sup>535</sup>

---

und Herrn Esko Helle (stellvertretende Mitglieder des Konvents) – „Report of the Council of State on Finland's positions concerning the future of Europe and issues arisen during the Convention“; CONV 521/03 Beitrag von Frau Tiilikainen, Mitglied des Konvents – „Die Schaffung neuer Eliten stärkt weder die Legitimität noch die Effizienz der EU“. Vgl. auch Gros, Daniel: Reforming the Council Presidency, Analyse, Centre for European Policy Studies (CEPS). 10/06/2002; Montesquieu wakes up: Separation of powers in the Council of Ministers, The European Policy Centre, Working Paper: The Europe We Need. 20 February 2003; Sutherland, Peter: Why Europe does not need a New President, CER Bulletin, December 2002/January 2003. Abrufbar unter: [www.cer.org.uk/publications-bulletin.html#article1](http://www.cer.org.uk/publications/bulletin.html#article1).

<sup>532</sup> CONV 528/03 Entwurf der Artikel 1-16 des Verfassungsvertrages, Brüssel, 6. Februar 2003. Abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf).

<sup>533</sup> Vgl. CONV 691/03 Institutions – draft articles for Title IV of Part I of the Constitution.

<sup>534</sup> Vgl. CONV 696/03 Synthesebericht über die Plenartagung am 24. und 25. April 2003 in Brüssel, S. 1

<sup>535</sup> Ebenda.

Die Vorschläge des Konventspräsidiums stützten sich laut Giscard d'Estaing auf drei zentrale Grundsätze: Zum einen auf den Grundsatz der Gleichheit der Bürger und der Mitgliedsstaaten, wobei die Mitgliedsstaaten durch den Europäischen Rat und den Ministerrat und die Bürger durch das Europäische Parlament vertreten würden.<sup>536</sup> Zweitens auf die Erkenntnis, dass alle drei Hauptorgane<sup>537</sup> reformiert werden sollen, damit die Union handlungsfähig bliebe. Drittens auf die Überzeugung, dass die Gemeinschaftsmethode gestärkt werden muss.<sup>538</sup>

Der Entwurf über die künftige institutionelle Struktur der Union wurde am 23. April 2003 an die Mitglieder des Konvents verteilt. Am Anfang der Erläuterungen des Entwurfs wies der Vorsitzende darauf hin, dass aufgrund des engen Zeitplanes und der umfangreichen Tagesordnung der Sitzung im April dieser erst in der Plenarsitzung des Konvents am 15. und 16. Mai 2003 eingehend diskutiert werden sollte.

Der Entwurf schlug bereits eine genaue Ausformulierung der Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen vor. So wurden die Zuständigkeiten des Europäischen Rates im Artikel 16 des Verfassungsentwurfs des Präsidiums folgendermaßen definiert:

- “1. The European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development, and shall define its general political directions and priorities.
2. The European Council shall consist of the Heads of State or Government of the Member States, together with its President and the President of the Commission. The Foreign Minister shall take part in its work.
3. The European Council shall meet quarterly, convened by its President. When the agenda so requires, its members may decide to be assisted by a minister, and, in the case of the President of the Commission, a Commissioner. When the situation so requires, the President shall convene an additional meeting of the European Council.
4. Except where the Constitution provides otherwise, decisions of the European Council shall be taken by consensus.”<sup>539</sup>

<sup>536</sup> Die europäische Kommission sah er hier als einen übergeordneten Sachverwalter der Union.

<sup>537</sup> Hier verstanden als das Parlament, die Kommission und der Ministerrat.

<sup>538</sup> Vgl. CONV 696/03, S. 2.

<sup>539</sup> CONV 691/03, S. 3f.

Artikel 16a behandelte in diesem Entwurf das Amt des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates:

“1. The European Council shall elect its President, by qualified majority, for a term of two and a half years, renewable once. The person elected must be, or have been for at least two years, a member of the European Council. In cases of serious malpractice, the European Council can end his mandate according to the same procedure.

On issues concerning its common foreign and security policy he shall ensure that the Union at his level is effectively represented in the wider world.

2. The President of the European Council shall chair it and drive forward its work, ensuring proper preparation and continuity. He shall endeavour to facilitate cohesion and consensus within the European Council. He shall present a report to the European Parliament after each of its meetings.

3. The European Council may decide by consensus to create a board consisting of three of its members chosen according to a system of equitable rotation.

4. The President of the European Council may not be a member of another European institution or hold a national mandate.”<sup>540</sup>

Die Präsentation des Entwurfs über die institutionelle Neuordnung der EU verursachte eine rege Diskussion, und die meisten Konventsmitglieder wünschten sich eine eingehende Beratung über die vorliegenden Artikelentwürfe. Der Vorsitzende betonte allerdings, dass eine Beratung über die Organe erst zum Schluss des Konvents stattfinden sollte, nachdem andere auf der Tagesordnung stehende Angelegenheiten behandelt worden wären. Giscard d'Estaing beteuerte, dass alle eingebrachten Änderungsvorschläge eine Berücksichtigung finden würden und dass eine erste Aussprache über die Organe möglichst schnell organisiert werden würde.<sup>541</sup> Während der Sitzung am 24./25. April 2003 wurde somit nicht über die künftigen Institutionen beraten.

Bereits vor der Plenarsitzung am 24./25. April hatte die Mehrzahl der Konventsmitglieder Stellungnahmen zu den institutionellen Vorschlägen des Präsidiums bezogen, wobei die meisten von ihnen, wie bereits mehrfach dargelegt, sich gegen die Schaffung eines permanenten Präsidenten des

<sup>540</sup> CONV 691/03, S. 4.

<sup>541</sup> Vgl. CONV 696/03, S. 3

Europäischen Rates ausgesprochen haben. So hatten sich beispielsweise am 28. März 2003 nationale Regierungsvertreter aus 16 Mitgliedsstaaten gegen die Schaffung der permanenten Präsidentschaft ausgesprochen.<sup>542</sup>

Trotz der zahlreichen Einwände gegen das neue Amt des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates und trotz der Beteuerung Giscard d'Estaings, alle vorherigen Entwürfe in seinem Entwurf berücksichtigt zu haben, kämpfte Giscard d'Estaing weiter für die Schaffung dieses Amtes. Seine Vorgehensweise brachte ihm Kritik nicht nur aus den Reihen der kleineren Mitgliedsstaaten ein, auch das Europäische Parlament und die Kommission sowie die meisten Fraktionen kritisierten das Vorgehen heftig. So kommentierte beispielsweise Monica Frassoni, die Vizepräsidentin der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament, den Vorschlag von Giscard d'Estaing am 23. April 2003 folgendermaßen:

“According to Giscard, the European Union would be firmly in the hands of the member state governments. The European Commission and the European Parliament would see their role reduced to being mere appendices of an over powerful European Council. This Council would be organised like a government, with a permanent elected President, a Vice-president and even a cabinet of seven members. Giscard's model differs only in one important aspect from that of national governments: it is not subject to clear democratic accountability.”<sup>543</sup>

Auch der Vorsitzende der Europäischen Volkspartei (EVP, European People's Party, EPP) im Konvent, Elmar Brok, kritisierte den Führungsstil von Giscard d'Estaing und bezeichnete ihn aufgrund der Ignoranz gegenüber

<sup>542</sup> “We believe that the creation of permanent new institutions could upset the existing careful balances [...] The Presidency of the Council is an integral part of the overall institutional balance within the Union. As currently organized, it facilitates a coherent and co-ordinated approach to all aspects of the Council's activities [...] It ensures political control of the Council [...] It is a symbol of the equality of the Member States and is a bridge between their peoples and the Union [...] We support retention of the rotating system in particular in the European Council, the General Affairs Council and Coreper.” Vgl. CONV 646/03 Beitrag der Mitglieder des Konvents Herr Michael Attalides, Herr Peter Balazs, Herr Henning Christophersen, Herr Hannes Farnleitner, Frau Lena Hjelm-Wallén, Frau Danuta Hübner, Frau Sandra Kalniete, Herr Jan Kohout, Herr Ivan Korcok, Frau Maglena Kuneva, Herr Ernani Lopes, Herr Rytis Martikonis, Herr Lennart Meri, Herr Dick Roche, Herr Dimitri Rupel, Herr Peter Serracino-Inglott und Frau Teija Tiilikainen – „Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen“, S. 4ff.

<sup>543</sup> The Greens/EFA in the European Parliament: Giscard d'Estaing's proposal for the Convention: A slap in the face for European democracy, Jean Kuttin (ed.). 23/04/2003. Abrufbar unter: [www.greens.efa.org/en/press/detail.php?id=1364&lg=en](http://www.greens.efa.org/en/press/detail.php?id=1364&lg=en).

den vielen in den Konvent eingebrachten Entwürfen als „autistisch“. Zudem warf er Giscard d'Estaing vor, eine begünstigende Politik gegenüber den größeren Mitgliedsstaaten zu betreiben.<sup>544</sup> Ferner sprach auch Brok sich gegen die Schaffung einer permanenten Präsidentschaft des ER aus.<sup>545</sup>

Viele kleinere Mitgliedsstaaten hatten zu dieser Zeit die Befürchtung, das Ergebnis des Konvents würde am Ende von den großen Mitgliedsstaaten diktiert. Diese trafen sich daher untereinander, um eine gemeinsame Strategie festzulegen. Sie warnten das Präsidium des Konvents öffentlich davor, sich „vor den Karren der großen Mitgliedsstaaten spannen zu lassen.“<sup>546</sup> Die kleineren Staaten beklagten, dass ihre Diskussionsbeiträge, die in zahlreichen Ausführungen die Schaffung des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates opponierten, im Konvent ignoriert und untergehen würden.<sup>547</sup> Diese Klagen wurden mit der Präsentation des PräsidiumsEntwurfs über die die Organe betreffenden Artikel noch lauter, da hier deutlich wurde, dass das Präsidium an dem Amt des hauptamtlichen Präsidenten festhalten würde. Auch der luxemburgische Regierungsvertreter und ehemalige Kommissionspräsident Jacques Santer meldete sich mit einer harten Kritik gegenüber dem Konventspräsidenten zur Wort. Er warf Giscard d'Estaing vor, anstelle von Kompromissfindung die Blockbildung zwischen den kleineren und den größeren Mitgliedsstaaten im Konvent zu

---

<sup>544</sup> “President Giscard is in no sense reflecting the views expressed in the Convention. This is purely about reducing the powers of smaller EU countries, the Commission, and the European Parliament.” EPP-ED Group: “Giscard is sealing Metternich's victory”, Elmar Brok, Chairman of the EPP Convention Group, Press Release. 23/04/2003.

<sup>545</sup> “If Giscard is already talking about such an EU president being someone who has already served two years in the European Council, then he's already writing a job description which has no place in a constitution.” Ebenda.

<sup>546</sup> N. N.: Streit über EU-Ratspräsident. Kritik der kleinen Mitgliedsländer. Vor dem Gipfel in Athen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 3. April 2003, S. 6.

<sup>547</sup> Die Vertreter der kleineren Mitgliedsstaaten äußerten ihre Bedenken nicht nur im Konvent, sondern auch gegenüber den Medien, wie der niederländische Regierungsbeauftragte im Konvent, Gijs de Vries, gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 5. April 2003: “Wir können nicht einerseits von demokratischer Rechenschaftspflicht und der Stärkung des Parlaments reden, andererseits aber die wohl mächtigste Position in der EU schaffen, ohne daß sie parlamentarischer Kontrolle unterliegt.” Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): „Nicht nur auf die Großen schauen“. Ein Gespräch mit dem niederländischen Beauftragten im EU-Konvent, 5. April 2003, S. 6.

De Vries bekräftigte seine Aussage noch im selben Monat, in dem er konstatierte, dass er den Vorschlag, einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates zu berufen, für eine Brückierung der kleineren Staaten halte. Vgl. N. N.: Unmut im EU-Konvent wächst. Kritik aus kleinen Staaten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 26. April 2003, S. 2.

fördern: „Noch nie habe ich eine solche Polarisierung zwischen großen und kleinen Ländern in Europa erlebt.“<sup>548</sup>

Als Provokation haben die meisten Vertreter der kleinen EU-Staaten ferner die Formulierung empfunden, den Europäischen Rat als „oberste Autorität der Union“ anzuerkennen und befürchteten, dass die Rolle des Europäischen Rates als das mächtigste Entscheidungsorgan der EU besiegelt werden würde.<sup>549</sup>

Auch die Vorsitzenden der EVP- und der Grünen-Fraktionen kündigten nach der Präsentation des PräsidentschaftsEntwurfs ein Vorgehen an, bei dem sie den Entwurf an dieser kritischen Stelle verändern würden. Die Vorsitzenden dieser beiden Fraktionen erklärten, dass gegen einen mit noch so wenigen Befugnissen ausgestatteten hauptamtlichen Ratspräsidenten einzuwenden sei, dass er zwangsläufig danach trachten werde, seine Machtfülle auszuweiten.<sup>550</sup>

Manchen Beobachtern erinnerte die Vorgehensweise von Giscard d'Estaing im Konvent an seine Regierungsjahre als „republikanischer Monarch“ im Elysee-Palast von 1974 bis 1981.<sup>551</sup> In der europäischen Öffentlichkeit wurde der Verfassungsentwurf des Präsidentschafts vielfach als eine Stärkung der nationalen Regierungen und eine Aushöhlung der Gemeinschaftsmethode bewertet.<sup>552</sup> Die Reaktionen der Mitglieder des Konvents auf den Vorschlag ihres Vorsitzenden wurden in den Zeitungsberichten als „überrascht und perplex“ definiert. Das größte Ärgernis wurde dadurch verursacht, dass in dem Entwurf von Giscard viele Vorschläge enthalten

---

<sup>548</sup> Ebenda. Santer warf ferner den Deutschen vor, gegenüber den Franzosen zu nachgiebig zu sein: „Es gibt eine deutsche Untugend, gegenüber den Franzosen zu nachgiebig zu sein.“

<sup>549</sup> Vgl. ebenda.

<sup>550</sup> Vgl. ebenda; vgl. auch N. N.: Lievennettykin EU:n uudistus saa suomalaisilta ankaraa kritiikkiä, in: Helsingin Sanomat (HS), 25. April 2003, S. A 8.

<sup>551</sup> So klassifizierte beispielsweise die FAZ die Arbeit des Vorsitzenden des Konvents, vgl. N. N.: Giscard's Vorstoß, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 24. April 2003, S. 1.

<sup>552</sup> Vgl. u. a. Stabenow, Michael: Giscard's Überraschungen. Der Konventspräsident legt Vorschläge zur EU-Reform vor, von denen im Konvent nicht die Rede war, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 24. April 2003, S. 3; vgl. auch N. N.: Lievennettykin EU:n uudistus saa suomalaisilta ankaraa kritiikkiä, in: Helsingin Sanomat (HS), 25. April 2003, S. A 8.

waren, die weder in den Arbeitsgruppen noch in den Plenarsitzungen des Konvents thematisiert worden waren.<sup>553</sup>

Für die eingehende Beratung über die institutionelle Neuordnung war die Konventssitzung vom 15. und 16. Mai 2003 vorgesehen. Am Anfang der Sitzung wies der Vorsitzende auf die zahlreichen Vorschläge der Konventsmitglieder hin, wobei er diese in zwei Kategorien aufteilte: Zum einen die wichtigsten und zahlreichsten, die den Entwurf des Präsidiums begrüßten und ihn im Großen und Ganzen akzeptierten, zum anderen die Vorschläge, die an dem Entwurf institutionellen Änderungsbedarf sahen. Giscard d'Estaing betonte, dass grundlegende Veränderungen des PräsidiumsEntwurfs bedeuten würden, dass die Arbeit des Konvents den Auftrag von Laeken nicht erfüllen würde.<sup>554</sup>

Bei der Sitzung haben beinahe alle Redner die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates thematisiert.<sup>555</sup> Die Befürworter dieser Präsidentschaft betonten, dass die Aufgaben des Präsidenten des Europäischen Rates sich nicht dadurch ändern würden, dass das Amt von einer rotierenden zu einer permanenten Aufgabe wird. Die Gegner der Präsidentschaft plädierten wiederum für die Beibehaltung der Rotation mit der Begründung, diese Form begünstige die Gleichberechtigung der Mitgliedsstaaten und würde die europäische Einigung näher an die Bürger bringen, da rotierend in jedem Mitgliedsstaat, nah an der Wahrnehmung der Bürger, Gipfelkonferenzen organisiert werden. Als ein Kompromiss wurde ferner ein direkt vom europäischen Volk gewählter Präsident vorgeschlagen. Dieser Vorschlag erhielt breite Zustimmung vor allem mit der Begründung, die Wahl des Präsidenten könnte als ein Instrument dienen, um die Herausbildung einer europäischen Identität zu fördern. Bei der Diskussion

---

<sup>553</sup> Michael Stabenow beschrieb die Vorgehensweise des Konventspräsidenten in der FAZ folgendermaßen: "Daß der Konventspräsident die Stimmungslage im Konvent gelegentlich in seinem integrationspolitischen Sinne schönfärbt, ist unbestritten. Meist behilft er sich mit dem Hinweis, er habe unterschiedliche Auffassungen vernommen. Mitunter drückt er sich, wie nach der klaren Ablehnung des Präsidentenmodells in einer Debatte des Konvents, um klare Schlußfolgerungen." Vgl. Stabenow, 2003, S. 3.

<sup>554</sup> Vgl. CONV 748/03 Summary Report on the Plenary Session, Brussels, 15 and 16 May 2003.

<sup>555</sup> Vgl. ebenda, S. 5.

um das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates wurde vielfach auf die Gefahr hingewiesen, dass die Kompetenzen des permanenten Präsidenten mit denen des Kommissionspräsidenten und des künftigen EU-Außenministers nicht auseinander zu halten seien. Zahlreiche Konventsmitglieder bemängelten ferner die unzureichende politische Legitimität des in dem Präsidiumsentswurf verankerten Amtes.<sup>556</sup>

Bei der Plenarsitzung des Konvents am 30. und 31. Mai 2003 präsentierte das Präsidium den veränderten Text der Artikelentwürfe. Allerdings, wie der Vorsitzende am Anfang der Sitzung mitteilte, waren die Artikel bezüglich der Institutionen nicht verändert worden, da hier aus Sicht des Präsidiums offenkundig mehr Zeit für weitere Überlegungen und Beratungen notwendig war.<sup>557</sup> Während dieser Sitzung wurde das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates in seiner künftigen Form nicht thematisiert. Diese Tatsache wurde nicht nur von den Konventsmitgliedern heftig kritisiert. Auch die europäischen Medien, die mittlerweile alle den Konvent und seine Arbeit wahrnahmen, berichteten von schwerwiegenden Streitigkeiten im Konvent.<sup>558</sup> Nach Pressemitteilungen hatte das Präsidium allerdings unter dem Druck der britischen und spanischen Regierungen nach einer stürmischen Debatte entscheidende Abstriche im Hinblick auf die Gemeinschaftsmethode gegenüber den früheren Entwürfen vorgenommen. Zu diesen Abstrichen zählte insbesondere, dass es in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht zu der bisher vom Konvent angestrebten weitgehenden Erleichterung von Mehrheitsentscheidungen kommen sollte, was den Spielraum des geplanten europäischen Außenministers schmälerte. Auch sollte das politische Initiativrecht des Außenministers dem – einstimmigen – Willen des Europäischen Rates

---

<sup>556</sup> Vgl. ebenda.

<sup>557</sup> Vgl. CONV 783/03 Summary Report on the Plenary Session. Brussels, 30 and 31 May 2003.

<sup>558</sup> „Wegen des ungelösten Streits über einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, die künftige Größe und Zusammensetzung der Kommission und die Stimmengewichtung im EU-Ministerrat sah sich das Präsidium außerstande, seinen Ende April vorgelegten ersten Entwurf zu den Institutionen zu überarbeiten.“ N. N.: Heftiger Streit über EU-Verfassungsentwurf. Konventspräsidium legt Vorschläge vor/Brok droht mit Scheitern/Institutionen ausgeklammert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 28. Mai 2003, S. 1f.



untergeordnet sein.<sup>559</sup>

Dass das Präsidium auf eine Überarbeitung seiner Vorschläge zum institutionellen Gefüge verzichtet hat, verursachte viel Kritik, nicht nur unter den Konventsmitgliedern. Es wurde sogar die Vermutung aufgestellt, Giscard d'Estaing wolle die Diskussion über die Institutionen mit dem Ziel verschleppen, das Plenum beim geplanten Abschluss der Konventsarbeiten Mitte Juni vor vollendete Tatsachen zu stellen.<sup>560</sup>

Am 2. Juni 2003 präsentierte das Konventspräsidium die überarbeiteten Artikel des Verfassungsentwurfs bezüglich der Institutionen.<sup>561</sup> Trotz zahlreicher Vorschläge zur Beibehaltung der rotierenden Präsidentschaft des Europäischen Rates sah auch der überarbeitete Entwurf ein permanentes Amt für diese Präsidentschaft vor. Allerdings waren die Aufgaben des Präsidenten in diesem neuen Text etwas umformuliert worden:

„The President of the European Council shall chair it and drive forward its work, ensuring proper preparation and continuity. He shall endeavour to facilitate cohesion and consensus within the European Council. He shall present a report to the European Parliament after each of its meetings.

The President of the European Council shall in that capacity ensure, at his level, the external representation of the Union<sup>562</sup>, without prejudice to the responsibilities of the President of the Commission and the Minister for Foreign Affairs.”<sup>563</sup>

In diesem Entwurf war die Definition des Europäischen Rates und seiner Aufgaben unverändert geblieben. Allerdings musste auch dieser Entwurf noch einmal überarbeitet werden, bevor der Entwurf über die kompletten Artikel bezüglich den Institutionen in der Plenarsitzung des Konvents am 13. Juni 2003 diskutiert werden sollte. In dem neuen Entwurf wurden die Kompetenzen des Europäischen Rates und seines Präsidenten folgendermaßen formuliert:

<sup>559</sup> Vgl. ebenda.

<sup>560</sup> Vgl. ebenda.

<sup>561</sup> Vgl. CONV 770/03 Part I, Title IV (Institutions), revised text.

<sup>562</sup> Im früheren Entwurf: „that the Union is effectively represented in the wider world on issues concerning its common foreign and security policy.”

<sup>563</sup> Vgl. CONV 770/03, S. 6.

„Article I-20: The European Council

1. The European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development, and shall define its general political directions and priorities. It does not exercise legislative functions.
2. The European Council shall consist of the Heads of State or Government of the Member States, together with its President and the President of the Commission. The Foreign Minister shall take part in its work.
3. The European Council shall meet quarterly, convened by its President. When the agenda so requires, its members may decide to be assisted by a minister, and, in the case of the President of the Commission, a Commissioner. When the situation so requires, the President shall convene an additional meeting of the European Council.
4. Except where the Constitution provides otherwise, decisions of the European Council shall be taken by consensus.

Article I-21: The European Council Chair

1. The European Council shall elect its President, by qualified majority, for a term of two and a half years, renewable once. In cases of serious malpractice, the European Council can end his mandate according to the same procedure.
2. The President of the European Council shall chair it and drive forward its work. In cooperation with the President of the Commission, and on the basis of the work of the General Affairs Council, he shall ensure proper preparation and continuity. He shall endeavour to facilitate cohesion and consensus within the European Council. He shall present a report to the European Parliament after each of its meetings.  
The President of the European Council shall in that capacity ensure, at his level, the external representation of the Union on issues concerning its Common Foreign and Security Policy, without prejudice to the responsibilities of the Minister for Foreign Affairs.
3. The President of the European Council may not hold a national mandate.”<sup>564</sup>

Dieser Text entspricht dem endgültigen Text des Verfassungsentwurfs.

Auch zu diesem Zeitpunkt waren die Spannungen unter den Konventsmitgliedern noch spürbar. Daher wurde es nicht als Selbstverständlichkeit angesehen, dass alle den vorgeschlagenen Verfassungstext unterzeichnen würden. Seit dem 11. Juni wurde daher versucht, in mehreren Sitzungen und in verschiedenen Formationen eine tragbare Kompromisslösung zu erreichen. Wieder einmal zeigte sich, dass die Interessen vor allem bezüglich der institutionellen Neuordnung

<sup>564</sup> CONV 797/1/03 Text of Part I an Part II of the Constitution, S. 17f.

divergierten.<sup>565</sup> Nach wie vor waren die kontroversesten Punkte die Schaffung des hauptamtlichen Präsidenten für den Europäischen Rat und die zukünftige Zusammensetzung der Kommission und des EP.

Am 13. Juni 2003 kam der Konvent in einer feierlichen Plenarsitzung zum vorläufigen Abschluss seiner Arbeiten zusammen. Der Konventspräsident hielt in dieser Sitzung fest, dass der Verfassungstext dem Europäischen Rat in Thessaloniki am 20. Juni 2003 vorgelegt werden soll. Es war vorgesehen, dass nach Billigung des Zeitplanes durch den Europäischen Rat in Thessaloniki weitere und abschließende Beratungen zu den Verfassungsteilen III „Politiken der Union“ und IV „Allgemeine und Schlussbestimmungen“ in zwei Nachsitzungen des Konvents am 4. Juli sowie am 9. und 10. Juli 2003 stattfinden sollten. Für den 10. Juli 2003 war schließlich die Unterzeichnung des Verfassungsentwurfs durch die Konventsmitglieder vorgesehen.<sup>566</sup>

Nach harten Verhandlungen zwischen dem 11. und 13. Juni 2003 zog in der Schlusssprache am 13. Juni 2003 die Mehrzahl der Redner insgesamt eine positive Bilanz der Konventsarbeit. Bemerkenswert ist, dass es gelang, einen vollständigen und einheitlichen Text ohne Optionen zu erarbeiten.<sup>567</sup> Viele sprachen sogar von einer historischen Errungenschaft.<sup>568</sup> Der Vorsitzende des Konvents sprach selbst von einem „résultat inespéré“<sup>569</sup>:

<sup>565</sup> Vgl. Kleger, 2004, S. 167.

<sup>566</sup> „On 13 June the Convention reached broad consensus on texts to be presented by the President of the Convention on its behalf to the European Council of Thessaloniki, of the Preamble, Part I on the constitutional provisions, Part II on the Charter of fundamental rights, and the Protocols on the role of national parliaments and the application of the subsidiarity and proportionality principles.“ Vgl. CONV 814/03 Summary Report on the Plenary Session. Brussels, 11 and 13 June 2003.

<sup>567</sup> Laut Wolfgang Mantl, Sonja Puntcher Riekman und Michael Schweitzer ein Faktum, das an einem „Wunder“ grenze, vgl. Mantl, Wolfgang/Puntcher Riekman, Sonja/Schweitzer, Michael: Vorwort der Herausgeber, in: Wolfgang Mantl/Sonja Puntcher Riekman/Michael Schweitzer (Hrsg.): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Reihe: Studien zu Politik und Verwaltung, herausgegeben von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan, Bd. 82. Wien, Köln und Weimar 2005, S. 7-12, S. 11.

<sup>568</sup> Vgl. CONV 814/03, S. 2. „All welcomed the fact that the Convention method had succeeded in producing a single text, without options, and that improvements had been made in areas where successive IGCs had failed to produce results.“

<sup>569</sup> Vgl. ebenda, S. 1.

„The President highlighted that the text was the result of a collective effort to progressively identify a balance between the different expectations and sensibilities of Convention members.“<sup>570</sup>

Der Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing legte den Verfassungsentwurf dem Europäischen Rat in Thessaloniki am 20. Juni mit der Empfehlung vor, sich eng an diesen Entwurf zu halten, damit die Regierungskonferenz ein Erfolg wird.

### **D Präsidial versus parlamentarisch. Ein Vergleich ausgewählter Regierungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Präsidenten**

Die institutionellen Bedingungen einer Demokratie und somit die Grundlage der politischen Verfahren und Prozesse können vielfältig organisiert werden. Dabei ist das vielleicht wichtigste institutionelle Unterscheidungsmerkmal der verschiedenen Regierungssysteme das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Hierdurch wird bestimmt, ob das politische Gebilde ein parlamentarisches oder ein präsidentielles Regierungssystem darstellt. Wie noch zu zeigen sein wird, existieren darüber hinaus zahlreiche Mischformen dieser beiden Ordnungen, welche die Elemente dieser beiden Modelle miteinander verbinden, wie z. B. das französische semipräsidentielle Modell.<sup>571</sup>

In diesem Kapitel sollen zunächst die theoretischen Hauptmerkmale und Unterschiede des präsidentiellen, des parlamentarischen und des semipräsidentiellen Regierungssystems systematisch analysiert werden. Gestützt auf diese Analyse sollen Kriterien für die drei Systemtypen

---

<sup>570</sup> Vgl. ebenda.

<sup>571</sup> Vgl. Lijphart, Arend: Introduction, in: Ders. (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 1-27, hier S. 1.

aufgestellt werden, die es ermöglichen, in den darauf folgenden Kapiteln eine Zuordnung und Analyse ausgewählter Regierungssysteme vorzunehmen. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung gilt der Rolle des Präsidenten im politischen Entscheidungssystem. Hierbei soll das Verhältnis der demokratischen Gegenspieler eine besondere Rolle spielen: einerseits innerhalb der Exekutive, d. h. zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister bzw. Ministerpräsidenten<sup>572</sup> und andererseits zwischen der Exekutive und der Legislative, d. h. zwischen dem Präsidenten und dem Parlament oder zwischen dem Premierminister und dem Parlament. Da die meisten Regierungssysteme der Welt, vor allem in Europa, eine Mischform der drei genannten Regierungssysteme – präsidentiellen, parlamentarischen und semipräsidentiellen – darstellen, und da zahlreiche voneinander divergierende Definitionen dieser Regierungssysteme existieren, deren eingehende Analyse den Rahmen der Arbeit sprengen würde, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit weder das Ziel verfolgt, eine explizite Zuordnung der untersuchten Länder vorzunehmen, noch versucht, auf die Problematik des Begriffs „Semipräsidentialismus“ einzugehen und im Rahmen dieser Arbeit eine endgültige Definition des Begriffs zu formulieren. Vielmehr soll die Kategorisierung der Länderbeispiele nach den noch darzulegenden Kriterien nur den ersten Schritt darstellen, um dann weiter untersuchen zu können, welche Systemunterschiede innerhalb einer Kategorie möglich sind. Es sollen am Ende einige<sup>573</sup> Faktoren herausgefunden werden, die additional zu dem Verfassungstext die Verfassungswirklichkeit von semipräsidentiellen Regierungsmodellen bestimmen. Es soll somit eine Ursachen-Wirkungskette aufgestellt werden, um am Ende feststellen zu können, welche Faktoren den entscheidenden Einfluss auf die tatsächliche Verfassungswirklichkeit haben. Da für Europa vor allem die beiden Regierungsformen Parlamentarismus und die Mischform des Semipräsidentialismus relevant sind, werden für die weitere Untersuchung vor allem diese beiden Modelle für die Arbeit der Rolle des Präsidenten der Semipräsidentialismus von besonderer Bedeutung sein. Um

---

<sup>572</sup> In den folgenden theoretischen Überlegungen wird diese Institution aufgrund der besseren Lesbarkeit „Premierminister“ genannt, bei den Länderanalysen wird die jeweilige landesübliche Bezeichnung verwendet, etwa im Falle Österreichs „Ministerpräsident“, etc.

<sup>573</sup> Eine vollständige Auflistung ist aufgrund der Fülle der Faktoren, die ein Regierungssystem beeinflussen, nicht möglich.

diese Systeme allerdings theoretisch definieren und ordnen zu können, muss zunächst der Präsidialismus definiert werden.

Nach den hier kurz skizzierten theoretischen Überlegungen, die den ersten Teil der Untersuchung der Präsidentschaft bilden, soll dann im zweiten Teil die Präsidentschaft des Europäischen Rates, wie sie in der aktuellen Version der Verfassung<sup>574</sup> beschrieben ist, im Hinblick auf ihre Aufgaben, die Rolle in der Entscheidungsfindung der EU sowie im Hinblick auf die Interaktion mit anderen EU-Institutionen untersucht werden. In diesem zweiten Teil soll der Frage nach der Klassifizierung der EU in eine der oben genannten Systemkategorien nachgegangen werden, wobei zu beachten gilt, dass hierbei nur – wie bereits erwähnt – auf den Verfassungstext Bezug genommen werden kann. Es soll in diesem Teil aufgezeigt werden, dass auch die Europäische Union nach der Ratifizierung der Verfassung ein semipräsidentielles System darstellt.

Aus diesem Grunde soll im dritten Teil dieses Kapitels eingehender analysiert werden, was Semipräsidialismus in der Praxis bedeutet und welche Konstellationen unter diesem Regierungssystem möglich sind. Dafür werden drei europäische semipräsidentielle Systeme auf ihre Entscheidungssysteme hin analysiert: Österreich, Finnland und Frankreich.<sup>575</sup> Diese drei Staaten haben beinahe übereinstimmende Verfassungstexte im Bezug auf die Rolle des Präsidenten im politischen Entscheidungssystem, doch sind die Verfassungswirklichkeiten in hohem Maße unterschiedlich. Diese drei Staaten eignen sich besonders für diese Praxisanalyse, da sie einerseits zu den „älteren“ EU-Mitgliedsstaaten<sup>576</sup> gehören und so an die Entscheidungsfindungstradition der EU gebunden

---

<sup>574</sup> Die bis dato nicht von den Mitgliedsstaaten ratifiziert worden ist.

<sup>575</sup> Diese Länder sind laut den meisten Wissenschaftlern, die sich mit komparativen Systemanalysen auseinandersetzen, als semipräsidentiell zu klassifizieren. Auf einige wenige abweichende Positionen wird noch im Folgenden eingegangen. Vgl. u. a. Duverger, Maurice: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 142-149; Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York 1994; Mettenheim, Kurt von (Hrsg.): *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. London 1997.

<sup>576</sup> Hier gemeint als EU-15, also die EU vor der Osterweiterung am 1. Mai 2004.

sind.<sup>577</sup> Zum anderen stellen diese Länder die Bandbreite des europäischen Semipräsidentialismus dar, die von der österreichischen, fast nur noch zeremoniell ausgeübten Präsidentschaft über die finnische, durch die Verfassungsreform von 2000 ebenfalls ihre Bedeutung verlierende Präsidentschaft bis hin zur starken französischen Präsidentschaft, die zu den wenigen in der Welt gehört, die in manchen Angelegenheiten tatsächlich noch „allmächtig“ zu sein scheint.

In der Zusammenfassung des dritten Teils sollen Faktoren zusammengetragen werden, die zusätzlich zu dem Verfassungstext zur Verfassungswirklichkeit beitragen, und die während der Praxisanalyse eruiert werden konnten. Diese so herausgefundenen Faktoren sollen ihren Gebrauch in der Analyse der Europäischen Präsidentschaft finden. Ziel soll es hierbei sein, mögliche Perspektiven der europäischen Entscheidungsfindung unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates aufzuzeigen und mit Hilfe der herausgefundenen Faktoren die potentiellen Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates zu ermitteln. In diesem Zusammenhang soll auch die Rolle dieses Präsidenten in der Entscheidungsfindung der EU ermittelt werden. Nach Ansicht einiger Beobachter wird seine Rolle lediglich darin bestehen, eine Art „Moderator“<sup>578</sup> zu sein, während andere Fachleute von einem starken Entscheidungsträger ausgehen. Es soll hier noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass, aufgrund der Fülle der Faktoren, die die tatsächliche Rolle eines Präsidenten des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU bestimmen, im Rahmen dieser Arbeit nur Möglichkeiten und Perspektiven, keinesfalls aber Prognosen, aufgestellt werden können.

---

<sup>577</sup> Hier gemeint einerseits als Input-Geber für die Gestaltung der Entscheidungsprozesse der EU, andererseits als Staaten, deren eigene Entscheidungsfindung durch die EU beeinflusst ist.

<sup>578</sup> Wie von einigen Befürwortern der Präsidentschaft anvisiert, vgl. u. a. Interview mit Herrn Hänsch vom 15. März 2005.

## I Präsidiales, parlamentarisches und semipräsidiales Regierungssystem in der Theorie

### I. 1 Präidentialismus

#### I. 1. 1 Entstehung des Präidentialismus

Die Geschichte des Präidentialismus basiert auf der Geschichte der staatlichen Gewaltenteilung. Bereits Aristoteles (384-321 v. Chr.) hat deskriptiv zwischen der beratenden Gewalt, den Magistrat und der Rechtsprechung unterschieden. Auch John Locke (1632-1704) forderte mit der ausdrücklichen Betonung der Anfälligkeit des Menschen für Machtgier eine Verteilung der Gewalten auf Volk, Parlament, Monarchen und lokale Selbstverwaltung: Neben der *Legislative* gab es für ihn die *Exekutive*, die die Gesetze nach innen zu vollstrecken hatte, und die *Föderative*, die für die äußere Sicherheit zuständig war (*Two Treaties of Government*, erschienen 1690).<sup>579</sup>

Die heutige Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative taucht zum ersten Mal 1776 in der Verfassung des Staates Pennsylvania auf und findet sich schließlich in der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 wieder.<sup>580</sup> Charles-Louis de Secondat de Montesquieu (1689-1755) unterschied vor allem zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt, während er der Rechtsprechung lediglich einen bescheidenen Platz innerhalb der Exekutive einräumte (*De l'esprit des lois*, 1748). „Um den Mißbrauch der Macht zu verhindern, muß vermöge einer Ordnung der Dinge die Macht der Macht Schranken setzen“ (*le pouvoir arrête le pouvoir*).<sup>581</sup> Es waren auch seine Ausführungen, die den Grundgedanken

---

<sup>579</sup> Vgl. Reinhard, Wolfgang: Dritter Teil: Vom italienischen Humanismus bis zum Vorabend der Französischen Revolution, in: Fenske, Hans/Mertens, Dieter/Reinhard, Wolfgang/Rosen, Klaus: Geschichte der politischen Ideen. Von der Antike bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main 1996, S. 239-376, hier v. a. S. 324-330.

<sup>580</sup> Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. 9. Auflage. Berlin 1995, S. 170.

<sup>581</sup> De l'Esprit des lois, Buch XI, Kapitel 4; hier übernommen von: Reinhard, 1996, S. 335; vgl. ebenda, 1996, S. 332-337.



der strikten Gewaltenteilung formulierten und somit den Anfang des Präsidentialismus definierten:

„When legislative power is united with executive power in a single person or in a single body of the magistracy, there is no liberty, because one can fear that the same monarch or senate that makes tyrannical laws will execute them tyrannically.“<sup>582</sup>

Bereits Montesquieu befürwortete die Volkssouveränität und folglich ein Repräsentativorgan des Volkes mit einem Zweikammersystem. In einer Kammer sollen Adlige sitzen<sup>583</sup>, in der anderen die direkt gewählten Vertreter des Volkes. Dieses Organ soll nur bei der Überwachung der Implementation der Gesetze außerhalb der Legislative tätig werden:

„As, in a free state, every man, considered to have a free soul, should be governed by himself, the people as a body should have legislative power [...] the people must have their representatives do all that they themselves cannot do. [...] The representative body [should not] be chosen in order to make some resolution for action, a thing it would not do well, but in order to make laws or in order to see if those they have made have been well executed. [...] Thus, legislative power will be entrusted both to the body of the nobles and to the body that will be chosen to represent the people, each of which will have assemblies and deliberations apart and have separate views and interests.“<sup>584</sup>

Die exekutive Macht soll nach den Gedanken Montesquieus durch eine einzelne Person ausgeübt werden und die Exekutive und Legislative sollten – mit Ausnahme einer Vetomöglichkeit des Staatsoberhauptes – nicht miteinander vermischt werden:

„The executive power should be in the hands of the monarch, because the part of the government that almost always needs immediate action is better administered by one than by many, whereas what depends on legislative power is often better ordered by many than by one. [...] Executive power, as we have said, should take part in legislation by its faculty of vetoing; otherwise it will soon be stripped of its prerogatives. But if legislative power takes part in execution,

---

<sup>582</sup> Montesquieu, baron de, Charles-Louis de Secondat: *The Spirit of the Laws*, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 48-51, hier S. 48.

<sup>583</sup> Montesquieu verteidigt somit die Stellung dieser seiner eigenen Kaste und möchte ausdrücklich die englische Gewaltenteilung nicht übernehmen, vgl. Reinhard, 1996, S. 335f.

<sup>584</sup> Baron de Montesquieu, 1992, S. 49.

executive power will equally be lost.“<sup>585</sup>

Diese Überlegungen Montesquieus spielten 1787 bei den Verhandlungen des Verfassungskonvents der Vereinigten Staaten von Amerika in Philadelphia eine bedeutende Rolle. In der Debatte um die Ratifizierung der Verfassung standen sich zwei Parteien gegenüber: Die *Federalists*, die im Gegensatz zum heutigen deutschen Sprachgebrauch Anhänger einer starken Zentralgewalt waren, und die *Anti-Federalists* oder *States Right Party*, die eine föderalistische Staatsform befürworteten. Drei der berühmtesten „Verfassungsväter“, Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, haben 1787/88 in New Yorker Zeitungen insgesamt 85 Artikel über die zukünftige Staatsform veröffentlicht, die 1788 unter dem Titel *The Federalist* als Buch erschienen. Dieses Buch beeinflusste die Entwicklung des amerikanischen Verfassungsverständnisses maßgeblich,<sup>586</sup> wobei Alexander Hamilton der wohl bedeutendste „Verfassungsvater“ war.<sup>587</sup> Er verfasste mindestens 51 der 85 Artikel. Montesquieu folgend formuliert Hamilton im 70. Beitrag der Reihe *The Federalist* seine Überlegungen zu einer guten Exekutive:

„Energy in the executive is a leading character in the definition of good government. [...] The ingredients which constitute energy in the executive are, first, unity; secondly, duration; thirdly, an adequate provision for its support; fourthly, competent powers.“<sup>588</sup>

Die Exekutive soll aus einer Person bestehen und nicht durch andere gleichgestellte Ämter oder Institutionen beeinträchtigt oder kontrolliert werden:

„That unity is conducive to energy will not be disputed. Decision, activity, secrecy, and despatch will generally characterize the proceedings of one man in a much more eminent degree than the

<sup>585</sup> Ebenda, S. 50f.

<sup>586</sup> Vgl. Reinhard, 1996, S. 371-394.

<sup>587</sup> Alexander Hamilton war konservativer Monarchist und „verabscheute Republikanismus kaum weniger als Demokratie“ (Reinhard, 1996, S. 371). Er hätte eine Lösung befürwortet, bei der der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika auf Lebenszeit bestellt werden soll. Dieser Vorschlag hat jedoch keine Mehrheit gefunden, und so musste er sich auf einen Kompromiss einlassen. Vgl. Reinhard, 1996, S. 371-374.

<sup>588</sup> Hamilton, Alexander: *The Federalist No. 70*, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 54-56, hier S. 54f.

proceedings of any greater number [...] This unity may be destroyed in two ways: either by vesting the power in two or more magistrates of equal dignity and authority; or by vesting it ostensibly in one man, subject, in whole or in part, to the control and co-operation of others, in the capacity of counsellors to him.“<sup>589</sup>

### I. 1. 2 Der heutige Präsidentialismus

Alexander Hamilton hat in seinem Beitrag recht präzise ein präsidentielles System von heute beschrieben. Ein präsidentielles System sieht zwar eine rechtliche Verantwortung des Präsidenten gegenüber der Verfassung, nicht aber eine politische Verantwortlichkeit gegenüber der Legislative vor, so dass eine Vermischung der Gewalten oder gar eine Kontrolle, wovon Hamilton am Ende des Beitrages warnt, nicht stattfindet. Diese strikte Trennung der Gewalten ist einer der größten Unterschiede zum parlamentarischen System.<sup>590</sup>

Werner J. Patzelt beschreibt ein präsidentielles Regierungssystem als ein:

„[...] Regierungssystem, bei welchem die Regierung in mehr oder minder engem Zusammenwirken mit dem Parlament von einem Staatsoberhaupt ins Amt gebracht wird, welches seinerseits vom Volk gewählt wird. Im Unterschied zum parlamentarischen Regierungssystem, wo Parlamentsmehrheit und Regierung zu einer politischen Aktionseinheit verschmelzen, gibt es im präsidentiellen Regierungssystem einen mehr oder minder ausgeprägten Dualismus zwischen der Regierung und dem Parlament.“<sup>591</sup>

Eine der umfangreichsten Untersuchungen zum Präsidentialismus und dem Verhältnis zum Parlamentarismus hat Douglas V. Verney<sup>592</sup> in den fünfziger Jahren durchgeführt. Diese soll im Folgenden kurz dargelegt werden. Verney listet in seiner Studie elf Kriterien (*proposals*) auf, durch

<sup>589</sup> Ebenda.

<sup>590</sup> Vgl. Goetz, Klaus H.: Regierung und Verwaltung, in: Ledger Helms/Uwe Jung (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 74-96, hier S. 80.

<sup>591</sup> Patzelt, Werner J.: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau 1992, S. 323.

<sup>592</sup> Verney, Douglas V.: The Analysis of Political Systems, London 1979 (1959), gekürzte Version gedruckt in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 31-47. Das Letztere wird hier als Quelle verwendet.

die er eine Definition und Unterscheidung zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus vornimmt. Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal nach seiner Studie ist der Umstand, dass in parlamentarischen Systemen der Chef der Regierung – oft der Premierminister oder Ministerpräsident – wie die ganze Regierung von dem Vertrauen des Parlamentes abhängt. Das Parlament kann durch ein Misstrauensvotum die Regierung ihres Amtes entheben. In präsidentiellen Systemen hingegen ist der Chef der Regierung gleichzeitig das Staatsoberhaupt, welches für eine bestimmte Amtsperiode gewählt wird und unter normalen Umständen nicht von der Legislative abgesetzt werden kann.<sup>593</sup> Der Präsident kann somit nicht aufgrund von politischen Sachverhalten abgesetzt werden und ist lediglich gegenüber der Verfassung verantwortlich. Das einzige Instrument des Parlaments zur Kontrolle des Präsidenten ist das Amtsenthebungsverfahren (*impeachment*), das es gegen den Präsidenten aufgrund von juristischen Sachverhalten, also bei einer Verletzung der Verfassung, einleiten kann. Das Parlament kann das Verfahren allerdings nur einleiten, die Entscheidung treffen die Gerichte. Politisch steht der Präsident nur den Wählern gegenüber in der Verantwortung, die ihn nach der Amtsperiode mit einer Stimmenthaltung sanktionieren können.<sup>594</sup>

Diese Unabhängigkeit der Gewalten funktioniert in beide Richtungen. So hat der Präsident in einem präsidentiellen System nicht die Möglichkeit, die Legislative abzusetzen. In einem präsidentiellen System ist es – den Überlegungen Montesquieus folgend – vorgesehen, dass keines der Organe – Legislative oder Exekutive – Macht über das andere Organ hat. Es ist jedoch auch nicht vorgesehen, dass sie völlig voneinander getrennt sind, sondern dass beide sich wechselseitig kontrollieren und ausgleichen: *check and balance*<sup>595</sup>.

Ein Präsident in einem präsidentiellen System muss laut Verney vom Volk

---

<sup>593</sup> Lijphart, Arend: Introduction, in: Ders. (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 1-27, hier S. 2.

<sup>594</sup> Vgl. Verney, 1992, S. 43.

<sup>595</sup> Oder: „Ein System gegenseitiger Abhängigkeit und Hemmung“, Hesselberger, 1995, S. 170.

gewählt werden, entweder direkt oder indirekt durch ein Wahlgremium.<sup>596</sup> Verney sieht in dem amerikanischen Regierungssystem überraschenderweise nicht den Präsidenten, sondern in der letzten Instanz den Senat als das stärkste Organ des Systems an: Während der Präsident völlig machtlos gegenüber der Legislative sei, könne der Senat zumindest ein Amtsenthebungsverfahren gegen den amtierenden Präsidenten einleiten.<sup>597</sup> Ferner sieht er die Legislative in einem präsidentiellen System in Bezug auf Verfassungsreformen in einer stärkeren Position, da die Legislative hier alleine und unabhängig die Verfassung ändern kann, während in parlamentarischen Systemen die Regierung bei Verfassungsänderungen ein Mitbestimmungsrecht hat.<sup>598</sup>

In präsidentiellen Systemen ist das Staatsoberhaupt gleichzeitig der Chef der Regierung, der auch alle Minister des Kabinetts bestimmt.<sup>599</sup> Für die Verfassungsväter in Philadelphia war die Unabhängigkeit der Staatsgewalten unantastbar, und die Möglichkeit, dass die Exekutive durch die Legislative gewählt werden sollte, wurde allgemein skeptisch bewertet. Die Anwesenden befürchteten, dass die so zustande gekommene Exekutive eine Kreation und Instrument der Legislative und so möglicherweise zu schwach werden könnte.<sup>600</sup>

Es wird deutlich, dass in einem präsidentiellen System eine strikte Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative herrscht, während es in parlamentarischen Systemen öfter zu einer „Fusion“ dieser beiden Gewalten kommt. Mit Gewaltenteilung sind hierbei nicht nur getrennte Institutionen gemeint, sondern vielmehr die tatsächliche Unabhängigkeit und Gleichberechtigung.<sup>601</sup> In einem präsidentialen System gibt es laut Verney kein Zentrum der politischen Macht: „Instead of

---

<sup>596</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 3.

<sup>597</sup> Vgl. Verney, 1992, S. 45.

<sup>598</sup> Vgl. ebenda.

<sup>599</sup> Vgl. ebenda, S. 42.

<sup>600</sup> Vgl. Dahl, Robert A.: At the Convention: The Paucity of Models, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 57-65, hier S. 63.

<sup>601</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 3.

concentration there is division; instead of unity, fragmentation.“<sup>602</sup> Die Exekutive kann also völlig unabhängig vom Parlament zusammengestellt und aufgelöst werden, ohne dass die Legislative sich in die Arbeit der Exekutive einmischen könnte.<sup>603</sup>

Das Funktionieren der Regierungssysteme wird allerdings nicht nur durch den institutionellen Kontext bestimmt. Das eigentliche Kräfteverhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative oder das Verhältnis innerhalb der Exekutive zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister wird zusätzlich durch andere Faktoren, wie beispielsweise die aktuelle politische Situation oder Regierungstraditionen beeinflusst. Robert Elgie schlägt daher vor, den präsidentiellen Einfluss nicht als einen unabhängigen Faktor, sondern vielmehr als einen abhängigen Faktor zu analysieren.<sup>604</sup> Arend Lijphart betont in diesem Kontext die Bedeutung der Parteienkonstellationen und ihren Einfluss auf das Kräfteverhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative.<sup>605</sup> Maurice Duverger vertieft diese Überlegung, indem er konstatiert, dass die tatsächliche Macht des Präsidenten hauptsächlich von zwei Faktoren abhängt: Zum einen von der Art der parlamentarischen Mehrheit und zum anderen von dem Verhältnis zwischen dieser Mehrheit und dem Präsidenten.<sup>606</sup> Hiernach ist der Präsident am einflussreichsten, wenn er gleichzeitig der Chef der parlamentarischen Mehrheit ist. Im Gegensatz hierzu ist der Präsident am schwächsten, wenn die parlamentarische Mehrheit zu seiner Partei eine Opposition bildet.<sup>607</sup>

---

<sup>602</sup> Verney, 1992, S. 46.

<sup>603</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 87.

<sup>604</sup> Vgl. Elgie, Robert: France, in: Ders. (Hrsg.): *Semi-Presidentialism in Europe*, Reihe: *Comparative European Politics*. Oxford 1999, S. 67-85, hier S. 80.

<sup>605</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 21.

<sup>606</sup> Vgl. Duverger, Maurice: *Le Système politique français*, 21<sup>st</sup> edn. Paris 1996, S. 511.

<sup>607</sup> Diese Situation gestaltet sich jedoch nicht so schwach, wie eine vergleichbare Situation sich in einem semipräsidentiellen System gestalten würde, da es keinen Premierminister gibt, vgl. französische "Cohabitation". Vgl. Elgie, 1999, S. 81f.

### I. 1. 3 Bedingungen eines präsidentiellen Systems

Giovanni Sartori hat eine Auflistung der Bedingungen eines reinen Präsidentialismus in seiner Untersuchung "Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes"<sup>608</sup> aufgestellt. Gestützt auf die Studie von Douglas Verney, Giovanni Sartori und Arend Lijphart können zusammenfassend und Sartori folgend einige Kriterien an dieser Stelle aufgelistet werden: Um ein System als präsidentiell zu bezeichnen, muss das Staatsoberhaupt in einer direkten oder quasi-direkten Wahl durch das Volk für eine bestimmte Periode gewählt werden. Ferner kann in einem präsidentiellen System die Exekutive nicht durch das Parlament ernannt oder aufgelöst werden. Regierungen sind in präsidentiellen Systemen die Prärogative des Präsidenten: Nur der Präsident kann über die Ernennung und Ablösung von Mitgliedern der Regierung entscheiden. Eine weitere Bedingung eines präsidentiellen Systems ist, was Lijphart nach Sartori als „Eine-Person-Exekutive“ bezeichnet, und Sartori selbst wie folgt beschreibt: „that the line of authority is neatly streamlined from the president down. In short, the third criterion is that the president directs the executive.“<sup>609</sup>

Um dies kurz zusammenzufassen: Ein System gilt als präsidentiell, wenn

- a) der Präsident durch das Volk gewählt wird,
- b) der Präsident während seiner Amtszeit nicht durch einen Parlamentsbeschluss abgelöst werden kann und
- c) der Präsident in der Regierung, die er ernannt hat, den Vorsitz inne hat oder sie auf eine andere Art führt.<sup>610</sup>

---

<sup>608</sup> Vgl. Duverger, Maurice: *Le Système politique français*, 21<sup>st</sup> edn. Paris 1996, S. 511.

<sup>609</sup> Sartori, 1994, S. 84.

<sup>610</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 83f.

#### I. 1. 4 Kritische Würdigung des Präidentialismus

Eine grundlegende Annahme über präsidentielle Systeme ist eine starke und effektive Regierung, die auf einer festgelegten Amtsperiode des Präsidenten basiert. Diese steht im Kontrast zu der potentiellen exekutiven Instabilität des parlamentarischen Systems, die daraus resultiert, dass die Legislative die Regierung absetzen kann. Auch wenn das Parlament die Regierung in einem parlamentarischen System nicht abwählt, aber de facto nicht mit ihr arbeitet, führt dies zu einer geschwächten Exekutive.<sup>611</sup> Ein weiterer Vorteil des präsidentiellen Systems wird in der direkten oder der quasi-direkten Wahl des Präsidenten gesehen, die von einigen Autoren als demokratischer bewertet wird als die indirekte Wahl der Regierung in einem parlamentarischen System.<sup>612</sup>

Der größte Vorteil eines präsidentialen Systems wird nicht selten in der klaren Gewaltenteilung gesehen, die die individuelle Freiheit vor der Tyrannei durch die Regierung schützen soll. Allerdings wird dieser Aussage entgegengehalten, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem die unabhängigen Gerichte, eine kontrollierende parlamentarische Opposition und „das natürliche Misstrauen“ der Mehrparteienkoalitionen der Regierung einen ebenfalls wirksamen Schutz gegen den Machtmissbrauch der Regierung bieten können.<sup>613</sup>

Auch kann ein System von getrennten Kompetenzen zu Lähmung und Stillstand führen.<sup>614</sup> Die klare Aufgabenteilung kann die Teilung der Verantwortlichkeiten bedeuten, was wiederum zur Diffusion und Unklarheiten führen kann. Die Zuständigkeiten sind in einem präsidentiellen System oft nicht transparent und daher bleibt oft im Unklaren, wer – der Präsident oder die Legislative – für welche Beschlüsse zuständig ist und wer die demokratische Verantwortung trägt.<sup>615</sup> Den größten Schwachpunkt des amerikanischen Systems sieht Sartori in der Tatsache, dass die beiden

---

<sup>611</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 11.

<sup>612</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>613</sup> Vgl. ebenda, S. 14f.

<sup>614</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 88.

<sup>615</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 14.



wichtigsten Komponenten des Regierungssystems, der Kongress und der Präsident, sich als Konkurrenten und nicht als politische Partner sehen, ihre Interessen also im „Unglück des anderen“ sehen, welches wiederum ein effektives Regieren schwierig macht. Diese Tatsache lässt Sartori das Fazit ziehen, dass das amerikanische System *trotz* der Verfassung, und nicht *dank* der Verfassung bis heute überlebt hat.<sup>616</sup>

Diese potenzielle Sackgasse zwischen der Exekutive und der Legislative ist der am meisten kritisierte Aspekt des präsidentiellen Systems. Der Konflikt zwischen der Regierung und dem Parlament, der schlimmstenfalls zu einer Lähmung des gesamten politischen Systems führen kann, ist das augenscheinliche Resultat der Koexistenz zweier voneinander unabhängig agierenden politischen Organe. Wenn diese beiden Organe sich nicht einigen können, gibt es keine institutionalisierte Methode der Problemlösung. Dies ist anders in parlamentarischen Systemen, wo der Faktor des parlamentarischen Vertrauens beide Organe miteinander verbindet.<sup>617</sup> Eine theoretische Lösung für dieses Problem des Präsidentialismus ist eher schwierig. Eine Möglichkeit hierfür sieht Lijphart in der Änderung des Machtverhältnisses zwischen der Exekutive und der Legislative dahingehend, dass eine Instanz deutlich stärker gewichtet wird als die andere. Auf diese Weise sei es möglich, beide Organe zwar weiter institutionell unabhängig voneinander zu halten, einer dieser Institutionen, z.B. dem Präsidenten, aber mehr Macht in Relation zu dem anderen Organ, in diesem Fall zum Parlament, zu geben. Der Präsident würde so der Leiter einer effektiveren und aktiveren Exekutive werden.<sup>618</sup> Allerdings, so Lijphart, betreffen die Bedenken bezüglich eines präsidentialen Systems eher die zu umfangreichen Kompetenzen des Präsidenten als die zu begrenzten. Diese Konzentration der exekutiven Gewalt auf eine einzige Person ist nämlich genau der Punkt, der demokratietheoretisch als das

---

<sup>616</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 89. Sartori sieht seine Überlegung u. a. dadurch bestätigt, dass es in der Welt nur wenige präsidentielle Systeme gibt und nach seiner Ansicht nur eine einzige Erfolgsgeschichte: die von den Vereinigten Staaten von Amerika, vgl. Hierzu Sartori, 1994, S. 86ff.

<sup>617</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 15.

<sup>618</sup> Vgl. ebenda, S. 16.

---

gefährlichste Element eines präsidentiellen Systems angesehen wird.<sup>619</sup>

Auch die zeitliche Rigidität stellt in einem präsidentiellen System eine Schwierigkeit dar. Diese ist verursacht durch die festen Amtsperioden des Präsidenten und des Parlaments, die bestimmte Rituale in bestimmten Zeiten unabhängig von der tatsächlichen politischen Situation vollziehen.<sup>620</sup>

Einen weiteren großen Nachteil des Präsidentialismus sieht Lijphart darin, dass das System auf dem Prinzip „the winner-take-all“<sup>621</sup> basiert. Dieses Prinzip impliziert, dass politische Spiele Nullsummenspiele werden, bei denen nur eine Person oder eine Partei gewinnen kann und alle anderen verlieren. Dadurch, dass die Macht in den Händen des Präsidenten konzentriert ist, wird die Bereitschaft des Präsidenten, Koalitionen zu bilden oder an Verhandlungen teilzunehmen, vermindert, da diese ja für den Präsidenten nur eine Abgabe der Macht bedeuten würden. Vor allem in bereits geteilten und polarisierten Nationen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Präsidentialismus durch diese Aspekte noch mehr Teilung und Polarisierung hervorrufen und dass die Politik in solchen Fällen exklusiv anstatt inklusiv wird.<sup>622</sup>

Also werden sowohl ein zu starkes Staatsoberhaupt als auch die Ineffizienz des politischen Entscheidungssystems als Nachteile des Präsidentialismus angesehen: Präsidentialismus kann sowohl an Lähmung als auch an einem zu starken Präsidenten leiden.<sup>623</sup>

---

<sup>619</sup> Vgl. ebenda, S. 14.

<sup>620</sup> Vgl. ebenda, S. 18.

<sup>621</sup> Ebenda.

<sup>622</sup> Vgl. ebenda, S. 18f.

<sup>623</sup> Vgl. ebenda, S. 16.

## I. 2 Parlamentarismus

### I. 2. 1 Entstehung des Parlamentarismus

Als ein parlamentarisches Regierungssystem wird jedes repräsentative politische System definiert, in dem ein aus Wahlen hervorgegangenes Parlament als Repräsentant des Volkes eine zentrale Stelle im politischen Prozess innehat.<sup>624</sup> Als politische Bewegung wird der Parlamentarismus im Zusammenhang mit der bürgerlichen Emanzipationsbewegung von Absolutismus und Feudalismus, die über das Parlament – verstanden als Nationalrepräsentation – die Macht der vom Monarchen gebildeten Exekutive einzuschränken und letztlich zu übernehmen und damit mittelbar die Souveränität des Monarchen durch die Souveränität des Volkes zu ersetzen versuchte.<sup>625</sup>

Nach der antiken Staatsformenlehre, die vor allem stark durch Aristoteles beeinflusst wurde, werden die Staaten danach eingeteilt, wer die Herrschaft ausübt. Unterscheidungskriterium hierbei ist die Anzahl der an der Macht Beteiligten, also ob einer, mehrere oder alle an ihr beteiligt sind. Dementsprechend gibt es drei mögliche Grundtypen: die Monarchie oder Königtum-Tyrannis (Herrschaft eines Einzelnen), die Aristokratie-Oligarchie (Herrschaft Weniger, Elite-Herrschaft) und die Politeia-Demokratie (Herrschaft des Volkes).<sup>626</sup> Machiavelli (1469-1527) ersetzt in seiner Schrift über den Fürsten (*Il Principe*, verfasst 1513, erschienen in 1532) die antike Staatsformtypologie durch die Zweiteilung Monarchie-Republik. Die Republik wurde im Laufe der Zeit zum Inbegriff eines freiheitlichen Staatswesens. Durch die französische Revolution und die ihr folgenden verschiedenen nationalen Freiheits- und Einigungsbestrebungen wurde die Abschaffung der Monarchie in ganz Europa auf die Tages-

---

<sup>624</sup> Vgl. Marschall, Stefan: *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Reihe: Studienkurs Politikwissenschaft, von: Winand Gellner (Hrsg.). Baden-Baden 2005.

<sup>625</sup> Ebenda.

<sup>626</sup> Vgl. Aristoteles: 3. Buch der Politik, S. 1279 a; 17-20; hier übernommen von: Rosen, 1996, S. 88. Vgl. auch Ahokallio, Tapio/Tiilikainen, Matti: *Filosofia Prima. Lyhyt johdatus filosofiaan*. Helsinki 1994, S. 35-40, hier S. 39.

ordnung gesetzt.<sup>627</sup>

Der Begriff „Parlament“ stammt aus Frankreich, von altfranzösischen „parlement“ und hat seine Wurzeln im lateinischen „parlamentum“. Der Begriff tauchte zum ersten Mal im 12. Jahrhundert auf. Doch erst Mitte des 19. Jahrhunderts wurde aus diesem historischen Begriff eine generelle Bezeichnung für alle repräsentativen, in der Regel gewählten Körperschaften. Der französische Parlamentarismus entwickelte sich aus der Befugnis, königliche Erlasse rechtsgültig zu registrieren und fand später Verwendung in der Bezeichnung der obersten Gerichtshöfe der französischen Provinzen und in Paris. Diese Institutionen dienten als Berufungsinstanzen gegen die Entscheidungen des Monarchen, die die Gerichtshöfe auch zusammensetzte. Auf die absolute Autorität des Königs hatten diese „parlements“ allerdings keinen Einfluss. Im Laufe der französischen Revolution wurden diese Institutionen mit der Monarchie abgeschafft, und das Parlament entstand wenig später als eine echte Volksvertretung.<sup>628</sup> Parallel hierzu tauchte der Begriff auf der britischen Insel auf. Im England des 13. Jahrhunderts wurde die Unterredung des Königs mit den Vertretern der Stände als „parliamentum“, als „Gespräch“ bezeichnet.<sup>629</sup>

## I. 2. 2 Der heutige Parlamentarismus

Werner J. Patzelt beschreibt ein parlamentarisches Regierungssystem als ein

„[...] Regierungssystem, bei welchem die Regierung von Fraktionen des Parlaments ins Amt gebracht wird und ebenso vom Parlament aus dem Amt entfernt werden kann. Dergestalt verschmelzen regierungstragende Parlamentsmehrheit und Regierung zu einer politischen Aktionseinheit, welcher die parlamentarische Opposition gegenübersteht. Ein Dualismus zwischen der Regierung und dem Parlament *als ganzem* besteht nicht.“<sup>630</sup>

---

<sup>627</sup> Vgl. Hesselberger, 1995, S. 164, Ausführungen zum Artikel 20 („Verfassung in Kurzform“). Vgl. auch Reinhard, 1996, S. 331f.

<sup>628</sup> Vgl. Marschall, 2005, S. 24.

<sup>629</sup> Vgl. ebenda, S. 24-28.

<sup>630</sup> Patzelt, 1993, S. 320. (Hervorheb. i. Orig.)

Das parlamentarische System ist dadurch gekennzeichnet, dass der Premierminister als Chef der Regierung wie die ganze Regierung von dem Vertrauen des Parlamentes abhängt; in den als parlamentarisch zu definierenden Systemen wird die Regierung durch das Parlament ernannt, unterstützt und gegebenenfalls auch abgelöst.<sup>631</sup> Dies ist auf die zentrale Rolle des Parlaments zurückzuführen; im Parlamentarismus ist das Volk der Souverän.<sup>632</sup> Während in einem präsidentiellen System die staatliche Gewalt tatsächlich geteilt wird, wird die Gewaltenteilung in einem parlamentarischen System mehrfach durchbrochen. So kann ein Abgeordneter gleichzeitig Minister sein. Auch kann die Exekutive Rechtsverordnungen erlassen, wenn sie durch ein formelles Gesetz dazu ermächtigt ist, obwohl der Erlass von Rechtsverordnungen materiell eine Gesetzgebungstätigkeit darstellt.<sup>633</sup>

In einem parlamentarischen Regierungssystem werden die Exekutive und die Legislative mehr oder minder miteinander vermischt. So beherrscht beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland die stärkste Partei oder Koalition Regierung und Parlament gleichermaßen, so dass der Gewaltenteilungseffekt durch diese Verklammerung zunichte gemacht wird.<sup>634</sup> Es gibt im Parlamentarismus insgesamt mehr Vernetzungen, nicht nur zwischen der Exekutive und der Legislative:

„Die besondere Eigentümlichkeit von Parlamenten besteht dabei in ihrer *nicht-hierarchischen* dreidimensionalen Vernetzung: Nach ‚oben‘ hin zur Regierung im engeren Sinn, auf ‚gleicher‘ Handlungsebene hin zu Parteien und Verbänden, zu Verwaltungen und zu den Medien, und nach ‚unten‘ hin zum vorpolitischen Raum und zu einzelnen Bürgern.“<sup>635</sup>

Während in präsidentiellen Systemen der Präsident aus direkten Wahlen hervorgeht und die Ämter von Regierungschef und Staatsoberhaupt in

---

<sup>631</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 2.

<sup>632</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 101.

<sup>633</sup> Vgl. Hesselberger, 1995, S. 170.

<sup>634</sup> Vgl. ebenda, S. 171f.

<sup>635</sup> Patzelt, Werner J.: Parlamentarismus, in: Ledger Helms und Uwe Jung (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 97-129, hier S. 97. (Hervorheb. i. Orig.)

seinen Händen vereint sind („geschlossene Exekutive“), bleiben diese beiden Ämter in parlamentarischen Demokratien getrennt.<sup>636</sup> Im Gegensatz zu einem präsidentiellen System ist die Regierung in einem parlamentarischen System gegenüber der Legislative umfassend verantwortlich und kann von dieser jederzeit aus politischen Gründen durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden. Ein Ministerpräsident wird im parlamentarischen Modell im Gegensatz zu dem Präsidenten in einem präsidentiellen System nicht direkt durch das Volk gewählt, sondern durch das vom Volk gewählte Parlament bestimmt.<sup>637</sup>

Ein typisches Beispiel für parlamentarische Demokratie stellt die Bundesrepublik Deutschland dar. Hier wird im Gegensatz zu der Betonung der strikten Gewaltenteilung das System der gegenseitigen Abhängigkeit und Hemmung betont. So sind vielfache Mitwirkungs- und Kontrollrechte einer organisierten Gewalt bei Handlungen einer anderen Gewalt vorgesehen. So kontrolliert das Parlament die Regierung, die Gerichte überprüfen die Akte der Exekutive auf ihre Rechtmäßigkeit und die Akte der Gesetzgebung auf ihre Verfassungsmäßigkeit, etc. Die Bestellung des Amtsträgers der einen Gewalt erfolgt überwiegend durch Amtsträger einer anderen Gewalt. So wird der Bundeskanzler vom Parlament gewählt, die Richter (außer den Richtern der Bundesgerichte) werden durch die Exekutive ernannt.<sup>638</sup>

Die Aufgaben des Staatsoberhauptes erschöpfen sich in parlamentarischen Demokratien weitgehend in repräsentativen Aufgaben, vor allem in den parlamentarischen Monarchien. Der Präsident oder Monarch stellt hier eine ausgleichende Gewalt dar, eine *pouvoir neutre*. Er agiert also hauptsächlich als Schlichter von Gegensätzen und als Wahrer der Einheit.<sup>639</sup> In der Bundesrepublik Deutschland übt der Bundespräsident die traditionellen Funktionen eines Staatsoberhauptes aus, nämlich die auswärtige

---

<sup>636</sup> Vgl. Goetz, 2004, S. 80.

<sup>637</sup> Vgl. ebenda.

<sup>638</sup> Vgl. Hesselberger, 1995, S. 170f.

<sup>639</sup> Vgl. ebenda, S. 242.

Repräsentation und die völkerrechtliche Vertretung.<sup>640</sup> Er kann politisch nicht unabhängig agieren, sondern benötigt für alle seine Anordnungen und Verfügungen, außer bei der Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers sowie bei der Auflösung des Bundestages, eine Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler.<sup>641</sup> Der Präsident wird hier durch die Bundesversammlung gewählt, um den Präsidenten – zumindest in der Theorie – auf diese Weise abseits von den parteipolitischen Konstellationen oder Streitigkeiten zu halten.<sup>642</sup>

Gewaltenteilung im Parlamentarismus bedeutet, dass die Konzentration der Macht auf eine Person ausgeschlossen ist. Es gibt allerdings unterschiedliche Varianten des Parlamentarismus, die Sartori je nach der Rolle des Premierministers in politischem System kategorisiert. Für ihn ist z. B. der britische Premierminister der „*Primus* oberhalb der Ungleichen“ („*a primus above unequals*“<sup>643</sup>), der die Regierung und somit auch das Land tatsächlich führt und seine Kabinettsmitglieder selbständig ernennt und erlässt. Den deutschen Bundeskanzler klassifiziert Sartori als „*Primus* unter Ungleichen“ („*a primus among unequals*“<sup>644</sup>), mit der Begründung, er sei zwar institutionell etwas schwächer als sein britischer Kollege, habe jedoch ebenfalls beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten. In der dritten Kategorie des Parlamentarismus von Sartori ist der Premierminister lediglich ein „*primus inter pares*“, ein Leiter eines gleichberechtigten Kabinetts mit begrenzten Kompetenzen.<sup>645</sup>

Die unterschiedliche Entwicklung des Parlamentarismus in einzelnen Staaten, die auf föderativen Komponente und voneinander divergierenden

<sup>640</sup> Vgl. Artikel 59, Absatz 1 GG: „Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.“

<sup>641</sup> Vgl. Artikel 58 GG: „Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister.“

<sup>642</sup> Vgl. u. a. das deutsche GG, Artikel 54, Absatz 1 und 3: „Der Bundespräsident wird ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt.“ (Art. 54, Abs. 1); „Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.“ (Art. 54, Abs. 3)

<sup>643</sup> Sartori, 1994, S. 103.

<sup>644</sup> Ebenda.

<sup>645</sup> Vgl. ebenda.

politischen Prozesse basieren, lassen es nicht zu, von einem einheitlichen parlamentarischen System zu sprechen.<sup>646</sup> Werner Patzelt unterscheidet deshalb fünf Wurzeln von Vertretungskörperschaften: föderaler, korporativer, (alt- oder neu-)ständischer, liberaler und demokratischer Parlamentarismus.<sup>647</sup> Andere Autoren hingegen unterscheiden zwischen einer „Legislative“ (keine Regierungsbildungsfunktion) und einem „Parlament“ (mit systemprägender Regierungsbildungsfunktion), oder zwischen einem „Arbeitsparlament“ und einem „Redeparlament“.<sup>648</sup> Die unterschiedlichen Ausgestaltungen von Parlamentarismus führt Sartori wiederum auf die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen der Legislative und der Exekutive zurück. So definiert er drei verschiedene Kategorien von Parlamentarismus: 1) den englischen Parlamentarismus mit dem Premierministertum oder das Kabinettsystem, in dem die Exekutive gegenüber dem Parlament vorherrschend ist, 2) die französische Versammlungsregierung (III. und IV. Republik), welche das Regieren seiner Ansicht nach fast unmöglich macht, und zwischen diesen beiden Extremen schließlich 3) den parteikontrollierten Parlamentarismus.<sup>649</sup>

An dieser Stelle soll allerdings die Studie der verschiedenen Unterkategorien des Parlamentarismus nicht vertieft werden, sondern es sollen im Folgenden lediglich die Kriterien des Parlamentarismus aufgelistet werden, die im Hinblick auf die Definition und Unterscheidung des präsidentiellen, parlamentarischen sowie des semipräsidentiellen Systems relevant sind.

### **I. 2. 3 Bedingungen eines parlamentarischen Systems**

Ein parlamentarisches Regierungssystem ist dadurch gekennzeichnet, dass das Parlament, das unmittelbar durch das Volk gewählt ist, nicht nur Träger des Gesetzgebungs- und Budgetrechts ist, sondern auch verfassungsmäßigen

---

<sup>646</sup> Vgl. Marschall, 2005, S. 113.

<sup>647</sup> Vgl. Patzelt, 2004, S. 104f.

<sup>648</sup> Vgl. u. a. Patzelt, 2004, S. 105; Marschall, 2005, S. 186-190.

<sup>649</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 101.



Einfluss auf die Bildung, Zusammensetzung und den Fortbestand der Regierung hat. Die Regierung bedarf zur Amtsführung des Vertrauens des Parlaments und muss bei einem konstruktiven Misstrauensvotum demissionieren. Aber auch das Parlament kann durch den Regierungschef unter Einschaltung des Staatsoberhauptes aufgelöst werden. Die gegenseitige politische Kontrolle der Staatsgewalten ist entscheidend für ein parlamentarisches System.<sup>650</sup>

#### **I. 2. 4. Kritische Würdigung des Parlamentarismus**

Die Kritik des Parlamentarismus richtet sich meistens gegen die Wirklichkeit des Parlamentarismus und weniger gegen die Parlamentarismustheorie oder den Parlamentarismus als solchen. Die meisten Kritiker bemängeln an dieser Form des Regierens, dass die theoretischen Grundprinzipien des Parlamentarismus und die gegenwärtige Ausprägung parlamentarischer Organisation und Regierung zu weit auseinander lägen.<sup>651</sup> Parlamente seien hiernach zu Orten geworden, wo die aufgrund von partikularen Interessen gefällten Entscheidungen lediglich abgesehnet und mit Legitimität versehen werden. Dies sei zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Parlamente in komplexen und vielschichtigen Gesellschaften ihre Problemlösungskapazitäten verloren hätten und dass die effektivere Repräsentation und Politikherstellung von Experten und Verbänden gewährleistet werden würde.<sup>652</sup>

Allerdings gibt es auch Kritik gegenüber der theoretischen Konstellation des Parlamentarismus. In präsidentiellen Systemen besteht die Exekutive aus einer Person, in parlamentarischen Modellen wird die exekutive Gewalt unter den Regierungsmitgliedern geteilt, manche sind vollständig kollegial, bei manchen herrscht ein starker Ministerpräsident, der aber nicht ohne

---

<sup>650</sup> Vgl. Marschall, 2005, S. 60f.

<sup>651</sup> Als Beispiele solcher Kritiker gibt Marschall Carl Schmitt, Johannes Agnoli sowie Jürgen Habermas an, die alle einen deutlichen Machtverlust der Parlamente diagnostizieren, vgl. Marschall, 2005, S. 251-262 und S. 277.

<sup>652</sup> Vgl. ebenda, S. 279f.

seine Minister entscheiden kann.<sup>653</sup> Die plurale Exekutive des Parlamentarismus kann zwar helfen zu verhindern, dass ein einzelner Mensch zu viel Macht in sich vereint. Allerdings kann in solchen Systemen, in denen sich die Mitglieder der Exekutive gegenseitig kontrollieren, die Entscheidungsfindung häufig langwierig werden und es besteht die Gefahr der politischen Lähmungen.<sup>654</sup>

Aus diesem Grund wird im Gegensatz zu einem präsidentiellen System einem parlamentarischen System oft Handlungsunfähigkeit vorgeworfen. Dies kann auch im Falle der Bundesrepublik Deutschland beobachtet werden, wobei das politische Entscheidungssystem hier zusätzlich durch die föderativen Elemente, konkret durch den Bundesrat, gefächert ist. Schlagwörter wie „Reformstau“<sup>655</sup> und „Reformunfähigkeit“<sup>656</sup> sind in diesem Kontext nicht unbekannt. Da zahlreiche außerparlamentarische Institutionen ebenfalls am politischen Prozess beteiligt sind, kann die Politik in einzelnen Bereichen zu einer ausschließlichen Konsenspolitik werden, in der Entscheidungen nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gefällt und große politische Entscheidungen zu einer Unmöglichkeit werden.

### **I. 3 Semipräsidentialismus**

#### **I. 3. 1 Entstehung des Semipräsidentialismus**

Die meisten politischen Systeme der Welt sind nicht als rein parlamentarisch oder als präsidentiell zu klassifizieren, sondern stellen eine Mischform dar. Es gibt Systeme, die einerseits einen direkt gewählten Präsidenten haben, andererseits aber gleichzeitig einen parlamentarischen Ministerpräsidenten. In diesen Regierungssystemen werden Prozesse und Institutionen der beiden Regierungstypen zeitlich abwechselnd und in

---

<sup>653</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 3.

<sup>654</sup> Vgl. Dahl, 1992, S. 58.

<sup>655</sup> Brönstrup, Carsten: Warten auf ein Wunder, in: Der Tagesspiegel vom 09. Februar 2006.

<sup>656</sup> Tagesschau vom 09. Februar 2006, Bericht über die Veröffentlichung der Studie zur Wirksamkeit der Hartz-Reformen I-III.

unterschiedlichen Konstellationen kombiniert. Dies sind so genannte semipräsidentielle Systeme.

Ein semipräsidentielles System ist kein bestimmtes System zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus, sondern bezeichnet ein System, in dem Elemente beider Regierungsformen in unterschiedlicher Intensität kombiniert werden.<sup>657</sup> Es soll an dieser Stelle angemerkt werden, dass es zahlreiche verschiedene Definitionen von Präsidentialismus, Semipräsidentialismus und Parlamentarismus gibt. Für manche Autoren stellt Frankreich beispielsweise ein präsidentielles System dar, während andere das Land als ein semipräsidentielles System kategorisieren. Das Gleiche gilt für die Unterscheidung zwischen dem Semipräsidentialismus und dem Parlamentarismus. Während einige Autoren beispielsweise Österreich als ein semipräsidentielles Land ansehen, ist es für andere aufgrund der de facto schwachen Position des österreichischen Präsidenten ein rein parlamentarisches Regierungssystem. Um diesen Missverständnissen vorzubeugen, schlägt Lijphart eine Klassifizierung vor, in der die Zuordnung danach vorgenommen wird, wer der eigentliche Chef der Regierung ist – der Präsident oder der Ministerpräsident. In einem präsidentiellen System ist es eindeutig der Präsident, in einem parlamentarischen wiederum eindeutig der Premierminister. Teilen sich diese beiden Ämter in irgendeiner Weise die Macht, handelt es sich um ein semipräsidentielles System.<sup>658</sup> Dieser Vorschlag hat allerdings den Nachteil, dass er die Definition eines Systems ausschließlich von der Praxis der Politik ableitet und sich für die Analyse der bestehenden Regierungssysteme zwar gut eignen mag, jedoch für die Analyse eines Systems, das bislang nur auf dem Papier existiert, wie im Falle der EU, aufgrund der fehlenden empirischen Erkenntnisse nicht sonderlich nützlich ist.

Das Konzept von Maurice Duverger erweist sich hier als hilfreicher. In den letzten dreißig Jahren wurde eine Neubelebung der wissenschaftlichen Debatte um Systemvergleiche zwischen dem Präsidentialismus und dem

---

<sup>657</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 8.

<sup>658</sup> Vgl. ebenda.

Parlamentarismus angestoßen und in diesem Kontext auch das Konzept des Semipräsidentialismus erstmalig durch den französischen Politikwissenschaftler Maurice Duverger aufgezeigt. Semipräsidentielle Systeme zeichnen sich nach Duverger dadurch aus, dass der Präsident direkt gewählt ist und umfangreiche Befugnisse besitzt, diese exekutive Macht aber mit einem Premierminister und weiteren Ministern teilen muss, die wiederum von der Unterstützung des Parlaments abhängig sind.<sup>659</sup> Zwar ist Duvergers Konzept des Semipräsidentialismus bis heute umstritten, es hat sich aber, etwa bei der komparativen Systemanalyse, für die wissenschaftliche Untersuchung des Demokratisierungsprozesses der mittel- und osteuropäischen Länder als recht praktikabel erwiesen.<sup>660</sup>

Seit Duverger das Konzept des Semipräsidentialismus entwickelt hat, ist es vielfach verwendet, analysiert und auch kritisiert worden. Vielfältige Verwendung und unterschiedliche Theorien des Semipräsidentialismus bedingen, dass bis heute keine einheitliche Definition des Konzeptes existiert. Daher soll im Folgenden kurz skizziert werden, was unter dem Begriff Semipräsidentialismus in der vorliegenden Arbeit verstanden wird und wozu diese Kategorisierung dienen soll.

### **I. 3. 2 Der Semipräsidentialismus heute**

Am Anfang seiner Untersuchungen des Semipräsidentialismus im Jahre 1970 bezeichnete Duverger drei europäische Länder als semipräsidentiell: Österreich, Finnland und Frankreich. Im Jahre 1971 fügte er Irland hinzu. Seine Definition des Semipräsidentialismus war zu diesem Zeitpunkt noch recht undifferenziert: Semipräsidentielle Regierungssysteme sind hiernach

„characterized by the fact that the head of state is directly elected by universal suffrage and that he possesses certain powers which exceed those of a head of state in a normal parliamentary regime. However,

---

<sup>659</sup> Vgl. Goetz, 2004, S. 80.

<sup>660</sup> Vgl. Elgie, Robert: The Politics of Semi-Presidentialism, in: Ders. (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 1-21, hier S. 1f.

---

the government still consists of a cabinet formed by a prime minister and ministers who can be dismissed by a parliamentary vote.”<sup>661</sup>

Semipräsidentielle Regierungssysteme sind also durch eine exekutive Doppelspitze gekennzeichnet, wo das Staatsoberhaupt sich die Macht mit einem Premierminister und seinem Kabinett teilt. Die doppelköpfige Exekutive ist zwar ein Kennzeichen aller parlamentarischen Regierungssysteme, doch bleiben die Aufgaben des Präsidenten in diesen Systemen in der Regel auf die repräsentativ-zeremoniellen Funktionen beschränkt. Im semipräsidentiellen Regierungssystem ist der Präsident hingegen selbst Teil der Regierung, verfügt damit also über handfeste politische Kompetenzen. Wer der eigentliche „Chef der Exekutive“ ist (um auf die Frage von Lijphart nach der Unterscheidung zwischen dem Präsidentialismus und dem Parlamentarismus zurückzukommen), lässt sich in diesem Fall nicht immer leicht beantworten und hängt von vielen Faktoren ab, zu denen noch später zurückgekommen werden soll.<sup>662</sup>

Eine entscheidende Gemeinsamkeit des Präsidentialismus und des Semipräsidentialismus ist ein vom Volk gewählter bzw. zumindest nicht vom Parlament gewählter Präsident. Bei einer näheren Betrachtung des Präsidentenamtes können zum Teil starke Divergenzen zwischen diesen beiden Regierungsmodellen festgestellt werden. So ist in einem semipräsidentiellen System die monozentrische Autorität des Präsidenten durch eine duale Autorität ersetzt: Der Präsident muss seine Macht mit einem starken Ministerpräsidenten bzw. Premierminister teilen. In präsidentiellen Modellen ist der Staatsführer durch die strikte Gewaltentrennung (*division of power principle*) vor den parlamentarischen Eingriffen geschützt. Im Gegensatz dazu basiert das semipräsidentielle Modell auf Gewaltenteilung (*power sharing basis*), bei der der Präsident seine Macht mit dem Premierminister teilt, und dieser wiederum vom Parlament abhängig ist.<sup>663</sup>

---

<sup>661</sup> Duverger, Maurice: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11<sup>th</sup> edn. Paris 1970, S. 277; hier übernommen von Elgie, 1999, S. 2.

<sup>662</sup> Vgl. Decker, 2003, S. 17.

<sup>663</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 121.

Semipräsidentielle Verfassungen basieren also auf einer geteilten Exekutive (*governemental dyarchy*). Mit der Etablierung eines vom Volk gewählten Präsidenten neben Premierminister und seinen Ministern, die das Vertrauen des Parlaments genießen müssen und exekutive Macht ausüben können, wird mit einer semipräsidentiellen Verfassung ein duales Regierungssystem im Zentrum des Staates installiert.<sup>664</sup>

Semipräsidentiale Regierungssysteme sind durch ähnliche Verfassungen<sup>665</sup> gekennzeichnet, die allerdings in unterschiedliche Verfassungswirklichkeiten münden können. Die tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten, des Premierministers sowie des Parlaments können vielfältig sein. Duverger (1980) unterscheidet hier drei Modelle, die die politische Wirklichkeit des Regierungssystems beschreiben. In der ersten Kategorie funktioniert der Präsident als ein „Kontrollorgan“ (*controlling force*<sup>666</sup>), also lediglich als Wächter der Verfassung mit dem Recht, Gesetze durch das Verfassungsgericht prüfen zu lassen oder durch ein verfassungsrechtliches Referendum die Bevölkerung darüber bestimmen zu lassen. In der zweiten Kategorie hat der Präsident zusätzlich die Möglichkeit, den Premierminister zu entlassen. In dem dritten Szenario ist der Präsident ein „Regierender“ (*governing force*<sup>667</sup>), der das Land gemeinsam mit dem Premierminister und dem Kabinett führt.<sup>668</sup>

### I. 3. 3 Die Macht der Präsidentschaft beeinflussende Faktoren

Für Duverger spielen für die Bestimmung der tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System außerverfassungsrechtliche Faktoren eine gewichtige Rolle: „the constitution plays a certain part in the application of presidential powers.“ Diese sei allerdings

<sup>664</sup> Vgl. Duverger, 1992, S. 145f.

<sup>665</sup> Diese sind gekennzeichnet durch eine doppelte Exekutive, in welcher der Premierminister dem Parlament gegenüber verantwortlich ist und der Präsident direkt oder quasi-direkt vom Volk gewählt wird.

<sup>666</sup> Maurice Duverger: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Nr. 8. Paris 1980, S. 165-187, hier S. 177.

<sup>667</sup> Ebenda, S. 178.

<sup>668</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 16.

“secondary compared to the other parameters”<sup>669</sup>. Mit „other parameters” ist vor allem die politische Tradition, also die Praxis des Regierens gemeint. Aber auch parteipolitische Konstellationen haben eine große Bedeutung für die Rolle des Präsidenten im Entscheidungssystem.

Die Macht des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System hängt zum einen von den verfassungsrechtlichen Bestimmungen und zum anderen von den Machtverhältnissen der Parteienkonstellationen ab. Hat in einem semipräsidentiellen System die Partei des Präsidenten im Parlament die Mehrheit, kann das Staatsoberhaupt den Regierungschef recht unabhängig von anderen politischen Akteuren einsetzen und ihm die Richtlinien der Politik vorgeben. Hält er diese Mehrheit nicht, dürfte die Prerogative auf den parlamentarisch verantwortlichen Premierminister und dessen Regierung übergehen. Bei diesem Modell würden das Staatsoberhaupt und der Regierungschef zu potenziellen Gegenspielern werden.<sup>670</sup>

Duverger hat in seinen Untersuchungen herausgefunden, dass in Ländern, in denen keine parlamentarischen Mehrheiten vorhanden sind, Parteien also nur eine untergeordnete Rolle spielen, die Möglichkeit einer starken Präsidentschaft am wahrscheinlichsten ist. In Staaten, wo kohärente und stabile Mehrheiten die Regel sind, übt der Präsident entweder eine dominante Rolle aus oder wird zu einem symbolischen Führer.<sup>671</sup> In Staaten mit keiner parlamentarischen Mehrheit resultiert die starke Position des Präsidenten aus der Fragmentierung der Regierung. Da keine verlässlichen Mehrheiten vorhanden sind, ist die Regierung gespalten und in ihrer Handlung schwach. In diesem Fall hat das Parlament eine enorme Möglichkeit des Blockierens, und obwohl in dieser Situation der Präsident nicht an die Stelle der handlungsgelähmten Regierung treten kann, kann er, falls eilige Entscheidungen getroffen werden müssen, die Entscheidungen übernehmen. Dies macht die Überlegenheit des Präsidenten zu der Regierung, die ja vom Parlament abhängig ist, deutlich. Der Präsident steht

---

<sup>669</sup> Duverger, 1980, S. 179; hier übernommen von: Elgie, 1999, S. 16.

<sup>670</sup> Vgl. Decker, 2003, S. 17.

<sup>671</sup> Vgl. Duverger, 1992, S. 148.

---

alleine und ist in seinen Entscheidungen unabhängiger.<sup>672</sup>

In Ländern mit einer Parlamentsmehrheit oder einer „Quasi-Mehrheit“, agiert der Präsident in der Praxis weit ab von der Verfassung. Hierbei gibt es jedoch unterschiedliche Ausprägungen. In Frankreich zum Beispiel spielt ein mächtiger Präsident eine weitaus stärkere Rolle in der Entscheidungsfindung als in der Verfassung vorgesehen. In Österreich zum Beispiel übt der Präsident als eine eher symbolische Figur hingegen viel weniger Macht aus, als die Verfassung ihm eigentlich erlauben würde. Dieser Unterschied entsteht laut Duverger durch die Position des Präsidenten zur parlamentarischen Mehrheit. Wenn der Präsident der Führer der Partei ist, der die absolute Mehrheit im Parlament hat, wird er nach dieser Auffassung ein starker Entscheidungsträger, wie z. B. in Frankreich. Wenn er allerdings nur ein Mitglied der Mehrheitspartei ist, nicht aber an ihrer Spitze steht, wird er laut Duverger eher ein symbolischer Führer, wie der österreichische Präsident. Wenn er jedoch gänzlich außerhalb dieser Mehrheit ist, und entweder ein Opponent dieser Mehrheit ist oder eine neutrale Position vertritt, wird er nach den Untersuchungen von Duverger eine regulative Rolle übernehmen. In diesem Fall stimmt seine eigentliche Macht mit den in der Verfassung vorgesehenen Kompetenzen überein.<sup>673</sup>

Duverger behauptet sogar, dass Parteienstruktur und das Verhältnis der Parteien untereinander wichtiger für die Rolle des Präsidenten im Entscheidungsprozess sind als verfassungsrechtliche Kompetenzen. Die Mechanismen eines semipräsidentiellen Systems variieren nach der Natur der parlamentarischen Mehrheit und nach dem Verhältnis zwischen dem Präsidenten und der parlamentarischen Mehrheit.<sup>674</sup>

Duverger zieht aus diesen Überlegungen das Fazit, dass ein Präsident, der Führer einer Partei ist, die die absolute Mehrheit im Parlament stellt, im Hinblick auf seine Kompetenzen einem absoluten Monarchen vergleichbar ist. Ein Präsident, der lediglich Mitglied einer Partei ist, die im Parlament

---

<sup>672</sup> Vgl. ebenda.

<sup>673</sup> Vgl. ebenda, S. 148f.

<sup>674</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 18.



eine relative Mehrheit hat, ist in seinen Kompetenzen stark eingeschränkt.<sup>675</sup>

Auch der Kontext der Verfassungsgebung spielt eine bedeutende Rolle für die tatsächlichen Kompetenzen der Präsidentschaft und hilft dabei, nationale Unterschiede zwischen verschiedenen semipräsidentiellen Regierungssystemen zu verstehen. Durch diesen Kontext kann oft der Unterschied zwischen *de jure* Verfassung – dem Verfassungstext – und *de facto* Verfassung – der Verfassungswirklichkeit – erklärt werden.<sup>676</sup> Jedoch nicht nur der Kontext der Verfassungsgebung ist für die eigentlichen Kompetenzen des Präsidenten von Bedeutung. Gleichmaßen spielen die Tradition und die politische Praxis des Landes eine große Rolle („combination of tradition and circumstances“ und „factual tradition“<sup>677</sup>). Durch das Ganze werden Regeln, Normen und Verfahren initiiert, die sich im Laufe der Jahre verfestigen („become fossilized“<sup>678</sup>). In diesem Kontext ist nicht nur die politische Situation während und nach der Verfassungsgebung entscheidend, sondern auch die Persönlichkeit des ersten Amtsinhabers spielt eine große Rolle bei der Ausgestaltung des Amtes. Wenn der erste Präsident eine rein zeremonielle Institution darstellt, wird diese Institution mit einiger Wahrscheinlichkeit auch für die Zukunft zeremoniell bleiben. Wenn der erste Präsident allerdings ein starker Entscheidungsträger ist, ist davon auszugehen, dass seine Nachfolger ebenfalls starke politische Gestalter werden.<sup>679</sup>

Robert Elgie listet drei Situationstypen und Kontexte für die Schaffung der Verfassung auf, von denen die zukünftigen Kompetenzen des Präsidenten zum Teil abgeleitet werden können.

Bei der ersten Situation ist die Verfassungsgebung begleitet von einer nationalen Neubestimmung. Wenn ein Staat zuvor von einem anderen Staat beherrscht wurde, neigt die Gesellschaft laut Elgie dazu, eher starke

---

<sup>675</sup> Vgl. ebenda, S. 19.

<sup>676</sup> Vgl. ebenda, S. 17.

<sup>677</sup> Duverger, 1980, S. 180; hier übernommen von Elgie, 1999, S. 18.

<sup>678</sup> Elgie, 1999, S. 18.

<sup>679</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 18.

demokratische und oft parlamentarische Strukturen zu installieren. In diesem Fall sei ein eher schwächerer Präsident wahrscheinlich. Im zweiten von Elgie formulierten Fall der Verfassungsgebung wird eine Präsidentschaft angestrebt, um „Regierbarkeit“ („governability“<sup>680</sup>), also Effizienz der Staatsführung, zu erreichen. Der Vorläufer für diese Art der Präsidentschaft sei häufig ein schwaches Parlament oder der Kollaps eines Parlaments oder einer Regierung gewesen. In einem solchen Fall sei eine eher stärkere Präsidentschaft als Ergebnis der Verfassungsgebung wahrscheinlich. Das dritte Beispiel, bei dem eine semipräsidentielle Präsidentschaft installiert wird, sei der Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen System. Hier kann der Präsident als ein „Fahnenträger“ der Demokratie agieren, dessen Zuständigkeiten genau hierfür zugeschnitten sind. In diesem Fall sei ebenfalls eine eher starke Präsidentschaft wahrscheinlich.<sup>681</sup>

### **I. 3. 4 Bedingungen eines semipräsidentiellen Systems**

In der Literatur existiert eine Vielzahl von kritischen Auseinandersetzungen mit dem Begriff „Semipräsidentialismus“. In der vorliegenden Untersuchung soll nicht auf diese Auseinandersetzung eingegangen werden, die für die Arbeit relevanten Bedingungen des Semipräsidentialismus sollen vielmehr zusammengefasst werden.<sup>682</sup>

Im Jahre 1980 verfasste Duverger seine weiter ausdifferenzierte und bis dato endgültige Definition von Semipräsidentialismus, die mittlerweile eine Standarddefinition geworden ist:

„[A] political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it combines three elements: 1) the

<sup>680</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>681</sup> In einem Übergang zur Demokratie sind allerdings auch andere Beispiele beobachtet worden, so dass der Präsident in manchen Fällen eine eher schwache Institution darstellt, um vorzubeugen, dass zu viele Kompetenzen auf eine Person konzentriert werden, vgl. Elgie, 1999, S. 17f.

<sup>682</sup> Der Terminus „Premier-Präsidentialismus“ wird beispielsweise gelegentlich als Substitut für den Begriff Semipräsidentialismus vorgeschlagen, vgl. Elgie, 1999, S. 4ff.

president of the republic is elected by universal suffrage; 2) he possesses quite considerable powers; 3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them.”<sup>683</sup>

Allerdings gibt es mittlerweile zahlreiche weitere Definitionen von Semipräsidentialismus. Patrick O'Neill definiert Semipräsidentialismus als

“[...] those executive systems where 1) executive power is divided between a prime minister as head of government and a president as head of state, and where 2) substantial executive power resides with the presidency”.<sup>684</sup>

Der offensichtliche Unterschied zwischen Duverger und O'Neill besteht also darin, dass O'Neill auf der einen Seite Länder mit direkt gewähltem, aber schwachem Präsidenten nicht als semipräsidentielle Systeme bezeichnen würde. Auf der anderen Seite werden Länder, die von einem indirekt gewählten aber starken Präsidenten regiert werden, von O'Neill sehr wohl als semipräsidentiell bezeichnet.<sup>685</sup>

In einer ähnlichen Weise definiert auch Sartori ein semipräsidentielles System. Nach ihm ist ein System semipräsidentiell, wenn folgende Kriterien ihre Geltung finden: Der Präsident muss direkt gewählt sein, der Premierminister muss vom Vertrauen des Parlamentes abhängen, und der Präsident muss die exekutiven Kompetenzen mit dem Premierminister teilen. Für ihn sind semipräsidentielle Systeme nur in Finnland (vor der Verfassungsreform von 2000), Frankreich und Sri Lanka vorhanden.<sup>686</sup>

Juan Linz definiert ein semipräsidentielles System lediglich durch zwei Kriterien: Semipräsidentielle Systeme

„have a president who is elected by the people either directly or

<sup>683</sup> Duverger, 1980, S. 166; hier übernommen von Elgie, 1999, S. 3.

<sup>684</sup> O'Neill, Patrick: Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective, in: Journal of Communist Studies, 9 (3). Cambridge 1993, S. 177-201, hier S. 197.

<sup>685</sup> O'Neill führt hierbei als Beispiele Albanien und die frühere Tschechoslowakei an. Vgl. ebenda.

<sup>686</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 4.

indirectly, rather than nominated by parliament, and a prime minister who needs the confidence of parliament”.<sup>687</sup>

In der vorliegenden Arbeit soll der Vorschlag von Robert Elgie zur Definition von Semipräsidentialismus angenommen werden. Elgie definiert dieses politische System wie folgt:

„A semi-presidential regime may be defined as the situation where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to parliament.”<sup>688</sup>

Damit wird die vage Beschreibung Duvergers bei den Aufgaben des Präsidenten („quite considerable powers”) umgangen.

Nach dieser Definition sind die drei im Folgenden zu untersuchenden Staaten, Österreich, Finnland und Frankreich, alle als semipräsidentiell zu klassifizieren.<sup>689</sup>

### **I. 3. 5 Kritische Würdigung des Semipräsidentialismus**

Wie bereits aufgeführt, werden präsidentiellen Systemen allgemein folgende Vorteile zugeschrieben:

- eine stabile und starke Exekutive
- größere Demokratie aufgrund der Direktwahl des Präsidenten
- eine eingeschränkte Macht der Regierung.

Auf der anderen Seite werden diesem System die Nachteile einer möglichen exekutiv-legislativen Sackgasse, einer phasenweisen Blockierung und Inflexibilität und einer weniger einschließenden Regierung („winner-take-all”<sup>690</sup>) zugesprochen.

---

<sup>687</sup> Linz, Juan: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy. Baltimore 1994, S. 3-87, hier S. 48.

<sup>688</sup> Elgie, 1999, S. 13.

<sup>689</sup> Vgl. u. a. ebenda, S. 13ff.

<sup>690</sup> Lijphart, 1992, S. 11.

Die Vor- und Nachteile des Parlamentarismus und einer pluralistischen Exekutive werden wiederum einerseits in der Verhinderung der Konzentration der Macht auf eine Person, andererseits aber in der potentiell beschränkten Handlungsfähigkeit gesehen.<sup>691</sup>

Sind die Nachteile des Präsidentialismus in einem semipräsidentiellen Regierungsmodell aufgehoben? Zunächst muss hier konstatiert werden, dass dies stark von der Interpretation abhängt. Wenn man das reine theoretische Modell betrachtet, ist es offenkundig, dass die Schwierigkeiten eines präsidentiellen Systems auch in einem semipräsidentiellen System vorhanden sind, und dass auch in einem semipräsidentiellen System die geteilten Mehrheiten zu einer Sackgasse führen können: In einem präsidentiellen System besteht der Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem Parlament, in einem semipräsidentiellen System liegt er zwischen dem Präsidenten und dem parlamentarisch gestützten Premierminister. Der Semipräsidentialismus stellt allerdings nicht nur eine Synthese vom Parlamentarismus und Präsidentialismus dar, sondern wird von den meisten Autoren, wie beispielsweise von Duverger, als ein System angesehen, in dem sich beide Regierungsmodelle zeitlich abwechseln und jeweils in unterschiedlicher Intensität vorhanden sind. Also kann ein semipräsidentielles System phasenweise als parlamentarisch, zu anderen Zeiten hingegen als präsidentiell bewertet werden. Dieser Interpretation folgend ist das französische Regierungsmodell dann präsidentiell, wenn der Präsident und die Parlamentsmehrheit der gleichen Partei angehören, und dann eher parlamentarisch, wenn dies nicht der Fall ist.<sup>692</sup>

Mit dem System des Semipräsidentialismus wird der Versuch unternommen, Vorteile der beiden Systeme in einem Modell zu vereinen. Manche Autoren behaupten, dass dieses Modell unter anderem den größten Nachteil des präsidentiellen Systems beseitigt: den Konflikt zwischen der Regierung und dem Parlament. Die Aussage, der Präsidentialismus

---

<sup>691</sup> Vgl. ebenda.

<sup>692</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 123.

funktioniere am besten dann, wenn der Präsident die Mehrheit im Parlament habe, gilt auch für den Semipräsidentialismus, da in einem solchen Fall diese beiden Organe zwar gut zusammenarbeiten, das Parlament jedoch gleichzeitig kontrollierend und unabhängig bleibt. Die doppelte Führung des Systems wird als ein weiterer Vorteil angesehen, da hier im optimalen Fall eine klare Aufgabenteilung vorhanden ist: Während der Präsident eher „oberhalb“ der Parteien agiert, befasst sich der Ministerpräsident mit den kontroversen innenpolitischen Themen.<sup>693</sup>

Der Hauptkritikpunkt des Semipräsidentialismus gilt der Unklarheit und Verschwommenheit des Begriffs, der oft ohne genauere Definition unterschiedlich verwendet wird. Es wird ferner bemängelt, dass die Klassifizierung einzelner Länder als semipräsidentiell eine zu grobe Einteilung darstellt und dass auf dieser Weise sehr unterschiedliche politische Systeme unter einem einzelnen Sammelbegriff zusammengefasst werden. So ist es für manche Autoren eine Unmöglichkeit, das französische und das österreichische Regierungssystem unter der gleichen Kategorie „semipräsidentiell“ zusammenzufassen.<sup>694</sup>

Um die Rolle der Präsidentschaft im Europäischen Rat genauer zu analysieren, sollen im Folgenden drei semipräsidentielle Systeme untersucht werden: Österreich, Finnland und Frankreich. Obwohl diese drei Länder relativ homogene Verfassungen haben, wird im Folgenden zu zeigen sein, dass diese Verfassungen extrem unterschiedliche Verwendung in der Praxis finden.<sup>695</sup> Den oben angeführten Kriterien folgend soll zunächst die jeweilige Verfassungsgebung und die politische Situation als der Kontext untersucht werden. Darauf folgend soll auf den Verfassungstext („*de jure* balance of power“<sup>696</sup>), ein genauerer Blick geworfen werden, um im dritten Teil die tatsächliche Verfassungswirklichkeit, wie sie sich heute darstellt („*de facto* balance of power“<sup>697</sup>) in ihrem Verhältnis zu dem Verfassungstext analysieren zu können. In dieser Analyse sollen Faktoren

---

<sup>693</sup> Vgl. Lijphart, 1992, S. 20.

<sup>694</sup> Vgl. v. a. Elgie, S. 10.

<sup>695</sup> Vgl. Duverger, 1992, S. 146.

<sup>696</sup> Elgie, 1999, S. 17. (Hervorheb. i. Orig.)

<sup>697</sup> Ebenda. (Hervorheb. i. Orig.)

eruiert werden, die die tatsächliche Rolle des Präsidenten im politischen Entscheidungssystem bestimmen: die Parteienkonstellationen des Systems, das Verhältnis des Präsidenten zu der parlamentarischen Mehrheit und folglich das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister; die politische Tradition der Entscheidungsfindung sowie die von Duverger genannten „circumstances“, also die jeweilige aktuelle politische Situation; und die Kombination der beiden letztgenannten Faktoren.<sup>698</sup>

Es wird zu zeigen sein, dass Österreich in der Verfassungswirklichkeit ein eher parlamentarisches System mit einem schwachen Präsidenten darstellt und Frankreich ein klassisches Beispiel für Semipräsidentialismus ist, wo ein starker Präsident neben einem starken Premierminister herrscht und wo die eigentliche Macht des Präsidenten sehr stark von der jeweiligen politischen Situation und den Parteikonstellationen abhängt. Finnland wiederum wird nach der Verfassungsreform von 2000 generell ebenfalls eher als ein parlamentarisches System bezeichnet, jedoch ist der finnische Präsident in der Praxis nicht machtlos, im Vergleich zu Österreich sogar recht mächtig. Vor allem im Bereich der Außenpolitik hat er immer noch weitreichende Kompetenzen. Im Falle der finnischen Länderanalyse sollen sowohl die politische Situation und die Verfassungswirklichkeit vor der Verfassungsreform 2000, als Finnland eine sehr starke Präsidentschaft hatte (zeitweise sogar stärker als Frankreich), als auch nach der Reform untersucht werden. Allerdings ist hierbei anzumerken, dass die Verfassungswirklichkeit nach 2000 natürlich nur nach ihren ersten Eindrücken untersucht werden kann.

---

<sup>698</sup> Vgl. ebenda.

## II Der europäische Präsident im Verfassungsentwurf

### II. 1 Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates

Die Frage nach der zukünftigen Rolle des Europäischen Rates im Institutionengefüge und Entscheidungssystem der EU sowie die Frage nach einem ständigen Präsidenten des ER wurde, wie im Kapitel C II ausführlich erläutert, im Konvent sehr kontrovers diskutiert. Der Kern dieser Auseinandersetzung lag in der Frage, ob künftig die zwischenstaatliche oder die gemeinschaftliche Methode die Entscheidungsfindung der Union dominieren soll. Vor allem die größeren Mitgliedsstaaten befürworteten hierbei die zwischenstaatliche Lösung, indem sie für eine Verstärkung der intergouvernementalen Institutionen, des Ministerrats und des Europäischen Rates, plädierten. Kleinere Mitgliedsstaaten hingegen sahen ihre Interessen bei einer Stärkung der Zwischenstaatlichkeit gefährdet und sprachen sich statt dessen für eine Verstärkung der supranationalen Institutionen, also der Kommission und des Europäischen Parlaments, aus.<sup>699</sup>

Der Vertrag für eine Verfassung für Europa war ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen, die im Konvent vertreten waren. Das Ergebnis umfasste auf der einen Seite die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, auf der anderen Seite beließ man allerdings gewichtige Entscheidungen im Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten. So wird vor allem die Stellung des Europäischen Rates durch die Verfassung aufgewertet. Dieses Gremium, das das erste Mal im Maastrichter Vertrag erwähnt wurde und ursprünglich einen Rahmen für informelle Kaminesgespräche bot, entwickelt sich durch die Ratifizierung der europäischen Verfassung zu einem vollwertigen EU-Organ. Diese Institution wird in der Verfassung direkt hinter dem Europäischen Parlament als zweites Organ positioniert.<sup>700</sup>

---

<sup>699</sup> Vgl. Kreutz, Jan: Artikel 21, 22. Der Europäische Rat, in: Carsten Berg/Georg Kristian Kampfer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger. Bielefeld 2005, S. 136-144, hier S. 136f.

<sup>700</sup> Vgl. ebenda, S. 138f.



Für die Untersuchung der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates ist zunächst eine Analyse des Europäischen Rates notwendig. Auch wenn sich die EU in den letzten Jahrzehnten immer mehr durch neue Institutionen und Verfahren in Richtung nationaler politischer Systeme entwickelt hat, unterscheidet sich die EU doch noch stark von diesen Entscheidungssystemen. So sind die Kompetenzen der künftigen Präsidentschaft des Europäischen Rates nicht als eine unabhängige Größe zu betrachten, sondern leiten sich vielmehr von den Kompetenzen des Europäischen Rates ab, welches Decker wie folgt beschreibt:

„Die Schaffung eines aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs zu besetzenden Präsidentenamts ergibt nur dann Sinn, wenn dieses Amt mit einem Teil der Kompetenzen ausgestattet wird, über die der Europäische Rat als kollektives Organ bereits verfügt.“<sup>701</sup>

Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, zunächst die in der europäischen Verfassung definierten Kompetenzen des Europäischen Rates zu analysieren. Basierend auf den vorangegangenen Darstellungen der Entwicklung des Europäischen Rates, und hier vor allem seiner Relevanz für den europäischen Integrationsprozess und für die europäische Entscheidungsfindung, sollen mögliche Szenarien unter Berücksichtigung der in der Verfassung definierten Kompetenzen des Europäischen Rates und der Präsidentschaft über die künftige Funktion der permanenten Präsidentschaft in der EU aufgezeigt werden.

Der europäische Verfassungsvertrag gliedert sich in vier Teile, von denen der erste Teil die Definition und Ziele der Union, die Zuständigkeiten der Union, die Organe und Einrichtungen der Union sowie das demokratische Leben der Union umfasst. Der zweite Teil beinhaltet die Charta der Grundrechte und der dritte Teil beschäftigt sich mit den Politikbereichen und den Arbeitsweisen der Union. Der vierte Teil der Verfassung beinhaltet „die allgemeinen und Schlussbestimmungen“. Für die Analyse der Kompetenzen des Europäischen Rates und seines Präsidenten in der

---

<sup>701</sup> Decker, 2003, S. 18.

künftigen Entscheidungsfindung sind vor allem die Teile I und III der Verfassung von Relevanz. Im ersten Teil werden die Institutionen „Präsident des Europäischen Rates“ sowie der „Europäische Rat“ definiert. Hier werden Aufgaben, Zusammensetzung, Wahl etc. festgesetzt. Im Teil III werden im Detail Politikbereiche der Union definiert, von denen vor allem der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU sowie die Entscheidungsfindung in diesem Bereich für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind.

## **II. 1. 1 Kompetenzen des Europäischen Rates laut Verfassungsentwurf**

Der Europäische Rat als Institution wird im Artikel I-21 des Vertrages über eine Verfassung für Europa<sup>702</sup> definiert. Hiernach gibt der Europäische Rat „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ Ferner ist hier definiert, dass er nicht gesetzgeberisch tätig werden soll. Die Mitglieder des ER bestehen „aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Außenminister der Union nimmt an seinen Arbeiten teil.“<sup>703</sup> Die Tagungen des Europäischen Rates sollen weiterhin vierteljährlich stattfinden, wobei der Präsident des ER diese Zusammenkünfte einberuft. Allerdings: „Wenn es die Lage erfordert, beruft der Präsident eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein.“<sup>704</sup> Die Entscheidungsmodalitäten des ER sollen – soweit nicht anders festgelegt, im Konsens erfolgen.<sup>705</sup>

Im dritten Teil der Verfassung wird die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union definiert:

„Die Union bestimmt und verwirklicht im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns eine Gemeinsame Außen- und

<sup>702</sup> Im Folgenden „europäische Verfassung“ genannt.

<sup>703</sup> Artikel I-21, Absatz 2 der europäischen Verfassung.

<sup>704</sup> Artikel I-21, Absatz 3 der europäischen Verfassung.

<sup>705</sup> Vgl. Artikel I-21, Absatz 4 der europäischen Verfassung.

Sicherheitspolitik, die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt.“<sup>706</sup>

Die Instrumente der Union in diesem Bereich sind ebenfalls in diesem Artikel definiert:

„Die Union verfolgt ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, indem sie

- a) die allgemeinen Leitlinien bestimmt,
- b) Europäische Beschlüsse erlässt zur Festlegung
  - i) der von der Union durchzuführenden Aktionen,
  - ii) der von der Union einzunehmenden Standpunkte,
  - iii) der Einzelheiten der Durchführung der unter den Ziffern i und ii genannten Europäischen Beschlüsse,
- c) und die systematische Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Führung ihrer Politik ausbaut.“<sup>707</sup>

Die Kompetenzen des Europäischen Rates im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik werden im Artikel III-295, Absatz 1, erläutert:

„Der Europäische Rat bestimmt die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und zwar auch in Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Wenn eine internationale Entwicklung es erfordert, beruft der Präsident des Europäischen Rates eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein, um die strategischen Vorgaben für die Politik der Union angesichts dieser Entwicklung festzulegen.“<sup>708</sup>

Nach der Festlegung dieser Vorgaben durch den ER erlässt der Ministerrat auf dieser Grundlage die für die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Europäischen Beschlüsse.<sup>709</sup>

Neu in dem europäischen Verfassungsvertrag im Vergleich zu den früheren Verträgen ist der Organstatus des Europäischen Rates. So wird in dem Teil der Verfassung, in dem die Arbeitsweise der Organe festgelegt wird, auch der Europäische Rat aufgeführt.<sup>710</sup> Hierbei werden die Verfahren des ER festgelegt:

<sup>706</sup> Artikel III-294, Absatz 1 der europäischen Verfassung.

<sup>707</sup> Artikel III-294, Absatz 3 der europäischen Verfassung.

<sup>708</sup> Artikel III-295, Absatz 2 der europäischen Verfassung.

<sup>709</sup> Vgl. ebenda

<sup>710</sup> Vgl. Artikel III-341 der europäischen Verfassung: Titel VI: Arbeitsweise der Union, Kapitel I: Institutionelle Bestimmungen, Abschnitt 1: Die Organe, Unterabschnitt 2: Der Europäische Rat.

„Jedes Mitglied des Europäischen Rates kann sich das Stimmrecht höchstens eines anderen Mitglieds übertragen lassen. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen des Europäischen Rates, zu denen Einstimmigkeit erforderlich ist, nicht entgegen.“<sup>711</sup>

Mit dieser Bestimmung intendierten die Verfassungsväter eine Vermeidung einer strategischen Möglichkeit eines Nationalstaates zur Entscheidungsblockade vergleichbar zur Politik de Gaulles in der Zeit der „Politik des leeren Stuhls“.<sup>712</sup>

Das Verfahren des Europäischen Rates sowie seine Geschäftsordnung werden von den Mitgliedern mit einfacher Mehrheit beschlossen.<sup>713</sup> Ferner ist es in der Verfassung festgelegt, dass der Europäische Rat vom Generalsekretariat des Rates unterstützt wird.<sup>714</sup> So bekommt der Europäische Rat keinen eigenen Verwaltungsapparat, wie ursprünglich vorgesehen. Im Konvent gab es einen starken Widerstand gegen einen solchen Unterbau, da dieser aus Sicht der meisten Konventsmitglieder zu einer weiteren Stärkung dieses Organs geführt hätte.

Die wichtigsten Aufgaben des Europäischen Rates werden im Teil III unter dem Titel V: „Auswärtiges Handeln der Union“ aufgelistet. Hierbei werden zunächst im Kapitel I die „Allgemein anwendbaren Bestimmungen“ definiert:

„Auf der Grundlage der in Artikel III-292 aufgeführten Grundsätze und Ziele legt der Europäische Rat die strategischen Interessen und Ziele der Union fest. Die Europäischen Beschlüsse des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union erstrecken sich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf andere Bereiche des auswärtigen Handelns der Union. Sie können die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region betreffen oder aber ein bestimmtes Thema zum Gegenstand haben. Sie enthalten Bestimmungen zu ihrer Geltungsdauer und zu den von der Union und den Mitgliedsstaaten bereitzustellenden Mittel.“<sup>715</sup>

---

<sup>711</sup> Artikel III-341, Absatz 1 der europäischen Verfassung.

<sup>712</sup> Vgl. hierzu das Kapitel C I.

<sup>713</sup> Vgl. Artikel III-341, Absatz 3 der europäischen Verfassung.

<sup>714</sup> Vgl. Artikel III-341, Absatz 4 der europäischen Verfassung.

<sup>715</sup> Artikel III-293, Absatz 1 der europäischen Verfassung.

Hier wird dem Grundsatz der Konsensfindung gefolgt:

„Der Europäische Rat beschließt einstimmig auf Empfehlung des Rates, die dieser nach den für den jeweiligen Bereich vorgesehenen Regelungen abgibt. Die Europäischen Beschlüsse des Europäischen Rates werden nach Maßgabe der in der Verfassung vorgesehenen Verfahren durchgeführt.“<sup>716</sup>

Die Hauptaufgabe des ER wird also auch weiterhin darin bestehen, die für die Weiterentwicklung der Union notwendigen Impulse zu geben und die Zielvorstellungen und Prioritäten der Union festzulegen. Zwar darf der Europäische Rat laut Verfassung selbst nicht gesetzgeberisch tätig werden, allerdings ermöglicht ihm die Verfassung, den Handlungsrahmen der legislativen Organe, des Europäischen Parlaments und des Ministerrats, erheblich zu beschränken, indem er die Politikagenda der Union weitestgehend selbständig bestimmen kann. Ferner ist es ihm möglich, beispielsweise durch die Festschreibung von sehr eng formulierten Zielen und Prioritäten, viele legislative Entscheidungen bereits im Vorfeld zu verhindern.<sup>717</sup>

Der Artikel III-179 verleiht dem Europäischen Rat das Recht, spezielle Richtlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten zu beschließen.<sup>718</sup> Ferner hat er das Recht, die strategischen Grundlinien für die legislative und operationelle Planung innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu definieren.<sup>719</sup> Diese Regelungen eröffnen dem Europäischen Rat weitreichende Möglichkeiten, die Arbeit des Parlaments und des

<sup>716</sup> Ebenda.

<sup>717</sup> Vgl. Kreuz, 2005, S. 139.

<sup>718</sup> Artikel III-179 der europäischen Verfassung: “1) Die Mitgliedsstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat nach Maßgabe des Artikels III-178.

2) Der Rat erstellt auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Union und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht.

Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage dieses Berichts des Rates eine Schlussfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten der Union. Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerung gibt der Rat eine Empfehlung ab, in der diese Grundzüge dargelegt werden. Er unterrichtet das Europäische Parlament davon.”

<sup>719</sup> Vgl. Artikel III-258 der europäischen Verfassung: “Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest.”

Ministerrats zu beschränken.<sup>720</sup>

## **II. 1. 2 Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates laut Verfassungsentwurf**

Die Kompetenzen des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates werden im Artikel I-22 der europäischen Verfassung beschrieben:

„Der Präsident des Europäischen Rates

1) Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren; der Präsident kann einmal wiedergewählt werden. Im Falle einer Verhinderung oder einer schweren Verfehlung kann der Europäische Rat ihn im Wege des gleichen Verfahrens von seinem Amt entbinden.

2) Der Präsident des Europäischen Rates

a) Führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und gibt ihnen Impulse,

b) sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates,

c) wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden,

d) legt dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor.

Der Präsident des Europäischen Rates nimmt in seiner Eigenschaft auf seiner Ebene, unbeschadet der Befugnisse des Außenministers der Union, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.

3) Der Präsident des Europäischen Rates darf kein einzelstaatliches Amt ausüben.“

Die Aufgabe des Präsidenten des Europäischen Rates besteht also offiziell hauptsächlich darin, die vier jährlichen Sitzungen des Gremiums vorzubereiten und zu leiten. Seine Aufgabe ist es ferner, Impulse für die Arbeit des ER zu geben, für die Kontinuität der Beratungen zu sorgen sowie den Zusammenhalt und die Konsensfindung des Europäischen Rates zu erleichtern und zu ermöglichen.<sup>721</sup>

---

<sup>720</sup> Vgl. Kreutz, 2005, S. 139.

<sup>721</sup> Vgl. Kreutz, 2005, S. 142.

## II. 2 Die Interaktion der Präsidentschaft des Europäischen Rates mit anderen EU-Institutionen

Im Zuge der Gewaltenteilung lag die exekutive Gewalt der Europäischen Union bislang vorwiegend in den Händen des Kommissionspräsidenten. Seit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik verfügt die Union über ein weiteres Spitzenamt im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Allerdings ist die Aufgabenteilung zwischen diesen beiden Ämtern stets klar gewesen: Der Hohe Vertreter repräsentiert die EU nach außen, ohne hierbei über Entscheidungskompetenzen zu verfügen. Die Kompetenzen dieses „Chefdiplomats“ bestehen in Repräsentations- und Kommunikationsaufgaben. Der Kommissionspräsident hingegen hat weitreichende Entscheidungskompetenzen innerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Kommission.

Diese exekutiven Kompetenzen sollen laut Verfassung künftig anders organisiert werden. Hiernach wird die Union über einen eigenen Außenminister verfügen, der im Bereich der GASP exekutive Kompetenzen innehaben wird. Dieses Amt wird die beiden vorigen Ämter des Außenkommissars und des Hohen Vertreters für die GASP in sich vereinen. Auch soll der Kommissionspräsident weiterhin über weitreichende Entscheidungskompetenzen innerhalb seines Bereiches verfügen. Der künftige permanente Präsident des Europäischen Rates wird seine exekutiven Kompetenzen laut Verfassung mit diesen beiden Institutionen teilen.

Im ersten Teil der Verfassung wird das Amt des Außenministers definiert. Artikel I-28 legt die Wahl sowie die Kompetenzen des Außenministers fest:

„Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Außenminister der Union. Der Europäische Rat kann die Amtszeit des Außenministers nach dem gleichen Verfahren beenden.

Der Außenminister der Union leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Er trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung dieser Politik bei und führt sie im Auftrag des Rates durch.

Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“<sup>722</sup>

Das Amt des Außenministers wurde während des Konvents als eine „Doppelhutlösung“ bekannt, da er sowohl im Ministerrat als auch in der Kommission institutionell verankert ist. Er leitet den Rat „Auswärtige Angelegenheiten“<sup>723</sup> und ist gleichzeitig der Vizepräsident der Kommission.<sup>724</sup> In der Funktion des Kommissionsmitglieds werden seine Aufgaben folgendermaßen formuliert:

„Er sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union. Er ist innerhalb der Kommission mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten in der Kommission und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt der Außenminister der Union den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten, soweit dies mit den Absätzen 2 und 3 vereinbar ist.“<sup>725</sup>

Allerdings beschränken sich die Aufgaben des Außenministers als Kommissionsmitglied bei der Interaktion mit anderen Institutionen auf den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP):

„Der Außenminister der Union und die Kommission können dem Rat gemeinsame Vorschläge vorlegen, wobei der Außenminister für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist.“<sup>726</sup>

Im dritten Teil der Verfassung werden die Aufgaben des künftigen Außenministers der Union genauer definiert:

„Der Außenminister der Union, der im Rat ‚Auswärtige Angelegenheiten‘ den Vorsitz führt, trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei und stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Europäischen Beschlüsse durchgeführt werden. Der Außenminister vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er führt im Namen der Union den politischen

---

<sup>722</sup> Artikel I-28, Absatz 1 und 2 der europäischen Verfassung.

<sup>723</sup> Vgl. Artikel I-28, Absatz 3 der europäischen Verfassung.

<sup>724</sup> Vgl. Artikel I-28, Absatz 4 der europäischen Verfassung.

<sup>725</sup> Ebenda.

<sup>726</sup> Artikel III-293, Absatz 2 der europäischen Verfassung.



Dialog mit Dritten und vertritt seinen Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.“<sup>727</sup>

Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ soll für die Kohärenz der Arbeiten der anderen Zusammensetzungen des Rates sorgen und gemeinsam mit der Kommission sowie mit den Präsidenten des Europäischen Rates die Tagungen des ER vorbereiten.<sup>728</sup> Ferner gestaltet der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“

„das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates und sorgt für die Kohärenz des Handelns der Union.“<sup>729</sup>

Die übergeordnete Stellung des Europäischen Rates im Bereich der GASP wird im Artikel I-40 der Verfassung noch einmal prononciert:

„Der Europäische Rat bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest. Der Rat gestaltet diese Politik im Rahmen der vom Europäischen Rat festgelegten strategischen Leitlinien in Übereinstimmung mit Teil III.“<sup>730</sup>

Die Kompetenzen des Präsidenten der Europäischen Kommission werden im Artikel I-27 der Verfassung definiert. Hiernach legt der Präsident die „Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt.“<sup>731</sup> Ferner ist er für die interne Organisation des Kollegiums verantwortlich, um die Kohärenz und die Effizienz sicherzustellen<sup>732</sup> und soll die Vizepräsidenten der Kommission, mit Ausnahme des Außenministers, ernennen. Die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten leiten sich weitestgehend von den exekutiven Kompetenzen der Kommission ab. So nehmen sowohl der Präsident des Europäischen Rates als auch der Präsident der Kommission innerhalb des EU-Entscheidungssystems exekutive Funktionen wahr. Während der Europäische Rat die politischen Leitlinien

<sup>727</sup> Artikel III-296, Absätze 1 und 2 der europäischen Verfassung.

<sup>728</sup> Vgl. Artikel I-24, Absatz 2 der europäischen Verfassung.

<sup>729</sup> Artikel I-24, Absatz 3 der europäischen Verfassung.

<sup>730</sup> Artikel I-40, Absatz 2 der europäischen Verfassung.

<sup>731</sup> Artikel I-27, Absatz 3 a der europäischen Verfassung.

<sup>732</sup> Vgl. Artikel I-27, Absatz 3 b der europäischen Verfassung.

und Ziele der Union festlegt, fördert die Kommission die allgemeinen Interessen der EU und ergreift die dafür notwendigen Initiativen. Diese Tatsache lässt Kreutz zu dem Schluss kommen:

„Als Kopf der EU-Exekutive können aus verschiedenen Perspektiven also beide Präsidenten betrachtet werden.“<sup>733</sup>

Allerdings ist der Europäische Rat dadurch mächtiger als die Kommission, da er laut Verfassung über die Kompetenz verfügt, Änderungen der inneren Struktur anderer Organe zu beschließen. So kann der Europäische Rat über die Modalitäten des Rotationsverfahrens des Vorsitzes der verschiedenen Ministerräte und über das Einrichten neuer Ratsformationen frei entscheiden. In der Verfassung ist vorgesehen, dass der Rat auch weiterhin in verschiedenen Zusammensetzungen tagen soll<sup>734</sup>, wobei zu beachten gilt, dass

„[d]er Europäische Rat [...] mit qualifizierter Mehrheit einen Europäischen Beschluss [erlässt], mit dem die anderen Zusammensetzungen [mit Ausnahme des Rates “Allgemeine Angelegenheiten”, Anm. Verf.] des Rates festgelegt werden.“<sup>735</sup>

Ferner werden in diesem Artikel die Wahlmodalitäten von den Vorsitzenden anderer Ministerräte festgelegt:

„Der Vorsitz im Rat in allen seinen Zusammensetzungen mit Ausnahme des Rates “Auswärtige Angelegenheiten” wird von den Vertretern der Mitgliedsstaaten im Rat nach Maßgabe eines Europäischen Beschlusses des Europäischen Rates nach einem System der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen. Der Europäische Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.“<sup>736</sup>

Also auch die Details des Rotationsverfahrens, durch welche die gleichberechtigte Vertretung der Mitgliedsstaaten gewährleistet wird, werden durch einen Beschluss des ER bestimmt.

Der Europäische Rat kann ferner mit einem Europäischen Beschluss – also

<sup>733</sup> Kreutz, 2005, S. 142.

<sup>734</sup> Vgl. Artikel I-24, Absatz 1 der europäischen Verfassung.

<sup>735</sup> Artikel I-24, Absatz 4 der europäischen Verfassung.

<sup>736</sup> Artikel I-24, Absatz 7 der europäischen Verfassung.

ohne formelle Verfassungsänderungen – veranlassen, dass der Ministerrat in anderen als in der Verfassung vorgesehenen Politikbereichen mit qualifizierter Mehrheit (anstatt einstimmig) beschließt oder dass das Gesetzgebungsverfahren in diesen Bereichen angewandt wird. Dieses ist im ersten Teil bei den besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik definiert:

„Der Europäische Rat kann einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Rat in anderen als den in Teil III genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.“<sup>737</sup>

Ferner werden im Teil IV der Verfassung unter dem Kapitel „Vereinfachtes Änderungsverfahren“ weitere Fälle definiert:

„In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe von Teil III in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Absatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.“<sup>738</sup>

Allerdings müssen diese Europäischen Beschlüsse von nationalen Parlamenten angenommen werden, also sind die Kompetenzen des ER an dieser Stelle etwas zu relativieren. Im Hinblick auf die zum Teil stürmischen Debatten im Konvent über die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen müssen diese Teile der Verfassung jedoch mit dem potentiellen Machtzuwachs des Europäischen Rates in diesem Bereich berücksichtigt werden.

Der Europäische Rat hat nicht nur Einfluss auf die Zusammensetzung des Ministerrates, sondern auch auf die des Europäischen Parlamentes: Der ER kann darüber mitentscheiden, wie die Verteilung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf die einzelnen Mitgliedsländer nach dem Jahr 2009 konstruiert wird. Der erste Teil der Verfassung definiert die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes:

---

<sup>737</sup> Artikel I-40, Absatz 7 der europäischen Verfassung.

<sup>738</sup> Artikel IV-444, Absatz 1 der europäischen Verfassung.

„Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedsstaat vertreten. Kein Mitgliedsstaat erhält mehr als 96 Sitze. Der Europäische Rat erlässt einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Europäischen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in dem die in Unterabsatz 1 genannten Grundsätze gewahrt sind.“<sup>739</sup>

Der Europäische Rat wird laut Verfassung auch auf die Auswahl des zukünftigen Kommissionspräsidenten großen Einfluss haben. Zwar soll dieser nicht mehr vom Europäischen Rat ernannt, sondern vom Europäischen Parlament gewählt werden, das Vorschlagsrecht für dieses Amt liegt jedoch nach wie vor beim ER:

„Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren verwendet.“<sup>740</sup>

Selbst wenn der Europäische Rat formal gezwungen ist, seine Auswahl unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament zu treffen, muss er nicht dem Vorschlag des EP folgen.<sup>741</sup>

---

<sup>739</sup> Artikel I-20, Absatz 2 der europäischen Verfassung.

<sup>740</sup> Artikel I-27, Absatz 1 der europäischen Verfassung.

<sup>741</sup> Vgl. Kreutz, 2005, S. 140.

### **II. 3 Zwischenfazit: Das europäische Regierungssystem laut des Verfassungstextes**

Nach der oben dargelegten Klassifizierung politischer Regierungssysteme ist ein System als präsidentiell zu bezeichnen, wenn der Präsident gleichzeitig die Regierung führt und somit das höchste exekutive Organ der Nation ist. In einem parlamentarischen System hingegen verfügt das Parlament über weit reichende Kompetenzen, nicht nur im Bereich des Gesetzgebungs- und Budgetrechts, sondern hat darüber hinaus Einfluss auf die Bildung, die Zusammensetzung und den Fortbestand der Regierung.<sup>742</sup> Als ein semipräsidentielles Modell wird ein politisches System definiert, in dem ein hauptamtlicher, vom Volk gewählter Präsident neben einem Premierminister regiert, der gemeinsam mit seinen Ministern gegenüber dem Parlament verantwortlich ist.<sup>743</sup> Es kann konstatiert werden, dass das in der europäischen Verfassung definierte politische System der Europäischen Union hiernach am ehesten mit dem semipräsidentiellen Modell übereinstimmend ist: Der Präsident des Europäischen Rates wird für eine festgelegte Zeit gewählt. Er teilt seine exekutiven Kompetenzen mit dem Kommissionspräsidenten, der gegenüber dem Europäischen Parlament Verantwortlichkeit übernimmt. Der größte Unterschied zum Semi-präsidentialismus liegt allerdings in der Wahl des Präsidenten. Der Präsident des Europäischen Rates wird im Gegensatz zu semipräsidentiellen Systemen nicht durch das Volk gewählt, sondern durch die Mitglieder des ER in einer geheimen Abstimmung. Somit wird das politische System der EU laut Verfassung zwar semipräsidentielle Aspekte haben, allerdings nicht über eine vergleichbare politische Legitimität verfügen.

---

<sup>742</sup> Vgl. Marschall, 2005, S. 60f.

<sup>743</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 13.

### **III Fallstudie: Die verfassungsrechtliche und tatsächliche Rolle des Präsidenten im nationalen Entscheidungssystem: Die Beispiele Österreich, Finnland und Frankreich**

#### **III. 1 Österreich zwischen Semipräsidentialismus und Parlamentarismus**

Das österreichische politische System wird in der Wissenschaft unterschiedlich klassifiziert, je nachdem, ob der Verfassungstext oder die Verfassungswirklichkeit als Untersuchungsgegenstand herangezogen wird.<sup>744</sup> Wie bereits im Kapitel D I. 3. festgestellt, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit zunächst eine theoretische Kategorisierung nach dem Verfassungstext vorgenommen, um anschließend ermitteln zu können, wie die tatsächlich vorhandenen Unterschiede der theoretisch ähnlichen semipräsidentiellen Systeme erklärt werden können und welche Ursachen diese Divergenzen hervorrufen, kurz: Was beeinflusst additional zum Verfassungstext die Verfassungswirklichkeit? Das österreichische System wird ab der Verfassungsreform von 1929 hier als ein System klassifiziert, das laut Verfassungstext die im Kapitel D I. 3. aufgelisteten Kriterien des Semipräsidentialismus erfüllt: Neben dem Kanzler, der gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist, gibt es einen direkt gewählten Präsidenten, der die Regierung ernennt und sie auch entlassen kann.<sup>745</sup>

Allerdings, und das ist auch das Argument derjenigen, die Österreich als ein parlamentarisches System klassifizieren, haben die österreichischen Präsidenten der Nachkriegszeit noch nie von ihrer stärksten Kompetenz – die der Entlassung der Regierung und des Parlaments – Gebrauch gemacht.<sup>746</sup> Auch sind es tatsächlich die Parlamentswahlen und nicht die

---

<sup>744</sup> Vgl. u. a.: Sartori, 1994, S. 106: “The Austrian presidents are strong only on paper [but] count for little or nothing”; Lijphart, 1994, S. 95; Esterbauer, Fried: Das politische System Österreichs. Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit. Graz 1995, S. 34f.

<sup>745</sup> Vgl. Müller, Wolfgang C.: Austria, in: Robert Elgie (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 22-47, hier S. 22.

<sup>746</sup> Vgl. ebenda, S. 23.

Präsidentschaftswahlen, die über die Verteilung der politischen Macht in Österreich entscheiden. Die Regierungen werden nach Parlamentswahlen und nicht nach Präsidentschaftswahlen geformt. Die Regierung bietet zwar nach der Wahl eines neuen Präsidenten ihre Entlassung an, dieses ist aber eher eine höfliche Formalität als ein tatsächliches Angebot. Die wichtigsten Akteure bei der Regierungsbildung sind die Parteispitzen, und die Rolle des Präsidenten ist die Ratifizierung der von ihnen ausgehandelten Vereinbarungen.<sup>747</sup> Zwischen den Kompetenzen, die die Verfassung dem Präsidenten einräumt, und den Kompetenzen, die er tatsächlich nutzt, besteht also ein bemerkenswerter Unterschied. Trotz seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten spielt der Präsident in der politischen Wirklichkeit und vor allem in der Tagespolitik eine eher marginale Rolle.

Im Folgenden soll untersucht werden, wie die österreichische Verfassung entstanden ist, welche Kompetenzen der Präsident laut Verfassung genießt und schließlich, wie die Verfassungswirklichkeit aussieht. Mögliche Ursachen für den Unterschied zwischen den theoretischen und den tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten sollen bereits ansatzweise durchleuchtet werden.

### **III. 1. 1 Hintergrund: Die Entstehung der österreichischen Verfassung**

Bis zum November 1918 war das Staatsoberhaupt Österreichs der Kaiser. Nach dem Zusammenbruch des Habsburger Reiches 1918 hatte zunächst der Staatsrat die oberste Funktion des Staates übernommen; während der Periode 1918-1920 agierte der Präsident des Parlaments als oberste Instanz des Staates. Im Jahre 1920 wurde ein repräsentatives Präsidentschaftsamt eingesetzt, das zunächst mit nur geringen politischen Kompetenzen ausgestattet war. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war der damalige Parteienstreit. Das Präsidentenamt war ein Kompromiss zwischen den Sozialdemokraten, die eigentlich keinen Präsidenten, sondern den Präsidenten des Parlamentes als oberste Instanz behalten wollten, und den

---

<sup>747</sup> Vgl. ebenda, S. 22.

Christlichsozialen, die eine starke Präsidentschaft mit einer direkten Volkswahl befürworteten.<sup>748</sup> Die österreichischen Sozialdemokraten hatten die Herrschaft des Monarchen als repressiv empfunden und traten daher für einen absoluten Vorrang des Parlaments (des “Nationalrates”) ein. Das Staatsoberhaupt sollte vom Parlament abhängig werden. Da die Christlichsozialen auf der anderen Seite an einem Gegengewicht zum sozialdemokratisch dominierten Parlament interessiert waren und einen starken Präsidenten als Schutzschild gegen die linke Mehrheit wünschten, war das Ergebnis ein Kompromiss zwischen diesen beiden Lagern.<sup>749</sup> Es wurde ein eigenes Präsidentenamt eingerichtet, das allerdings nicht auf einer Volkswahl beruhte. Darüber hinaus wurde vereinbart, dass alle Entscheidungen des Präsidenten an die Vorschläge der Bundesregierung gebunden sein sollten.<sup>750</sup> Der Kompromiss von 1920 brachte für Österreich einen repräsentativen Präsidenten, der nicht direkt vom Volke gewählt werden sollte, sondern durch eine geheime Wahl der Bundesversammlung, die, ähnlich zur Bundesrepublik, aus Personen des direkt gewählten Nationalrates sowie aus Mitgliedern des Bundesrates als Vertreter der Länder bestand. Das Amt des Präsidenten wurde auf vier Jahre befristet, jeder Amtsinhaber konnte einmal wieder gewählt werden. Die formalen Kompetenzen des Präsidenten waren sehr begrenzt, der Präsident hatte weder Einfluss auf die Bildung der Regierung, noch hatte er irgendwelche Kompetenzen bezüglich der Auflösung der Regierung oder des Parlaments.<sup>751</sup>

Die rechtlichen Grundlagen eines semipräsidentiellen Systems – die direkte Wahl und die formellen Kompetenzen – sind erst im Jahre 1929 eingeführt worden. Den Hintergrund für die Ausweitung der präsidentiellen Kompetenzen bildete eine zweimal misslungene Wahl zur neuen Regierung, die die Notwendigkeit eines effektiveren Systems deutlich machte. Diese

---

<sup>748</sup> Vgl. ebenda, S. 23.

<sup>749</sup> Vgl. ebenda, S. 23f.

<sup>750</sup> Vgl. Heinrich, Hans-Georg/Welan, Manfred: Der Bundespräsident, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien 1992, S. 134-139, hier S. 134.

<sup>751</sup> Der erste Präsident, Michael Hainisch, soll laut Wolfgang Müller ausgesagt haben, dass das Einzige, worin der österreichische Präsident seine Nase stecken kann, der eigene Taschentuch sei. Vgl. Müller, 1999, S. 24.



Notwendigkeit einer effektiveren Entscheidungsfindung und der sich stärker darstellenden Staatsgewalt wurde ferner durch die entstehenden gesellschaftlichen Parallelstrukturen und vor allem durch die paramilitärischen Heimwehren noch zusätzlich akzentuiert. Die Verfassungsreform von 1929 führte die direkte Wahl des Präsidenten ein, und gab ihm die Kompetenzen, die Regierung zu ernennen und zu entlassen, sowie das Parlament zu entlassen.<sup>752</sup>

Die Rolle des Präsidenten im Nachkriegs-Österreich blieb ohne bemerkenswerten Einfluss. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die bisherigen Präsidenten den Erwartungen bezüglich der effektiveren Staatsführung nicht gerecht werden konnten. Der Präsident war trotz seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen nicht in der Lage gewesen, sich in den politisch brenzligen Situationen der Zwischenkriegszeit durchzusetzen und seine theoretischen Kompetenzen in die Praxis umzusetzen<sup>753</sup>, d. h. die Regierung zu entlassen und eine neue zu ernennen. Zum anderen hatte die Bereitschaft der Österreicher, eine starke Präsidentschaft als die Staatsführung anzuerkennen, nach dem Zweiten Weltkrieg durch die antidemokratischen Erfahrungen und den Missbrauch der präsidentiellen Kompetenzen stark abgenommen.<sup>754</sup>

### **III. 1. 2 Der österreichische Präsident in der Verfassung von 1929**

Nach der österreichischen Bundesverfassung (Art. 60Ff B-VG) wird der Bundespräsident direkt vom Bundesvolk für die Dauer von sechs Jahren gewählt.<sup>755</sup> Um gewählt zu werden, braucht ein Kandidat die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Wenn keiner der Kandidaten eine absolute Mehrheit erreicht, kommt es zu einer Stichwahl zwischen den

---

<sup>752</sup> Allerdings wurden die präsidentiellen Kompetenzen in der Praxis lange nicht umgesetzt und bis zum Jahre 1951 kam es zu keiner einzigen Volkswahl. Vgl. Müller, 1999, S. 25; Heinrich/Welan, 1992, S. 135.

<sup>753</sup> In der Zwischenkriegszeit hat der Präsident nur einmal von seinem Recht Gebrauch gemacht, das Parlament aufzulösen (1930 christlichsozialer Präsident Wilhelm Miklas). Vgl. Müller, 1999, S. 25.

<sup>754</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 25.

<sup>755</sup> Vgl. Heinrich/Welan, 1992, S. 135.

beiden stärksten Kandidaten.<sup>756</sup> Die Amtsperiode des Präsidenten beträgt sechs Jahre, der Präsident darf zweimal hintereinander gewählt werden.

Die geringe politische Bedeutung des Präsidentenamtes spiegelt sich in der geringen Größe des beigeordneten Apparates wider.<sup>757</sup> Da die präsidentiellen Ressourcen ein Teil der Ressourcen der Regierung sind, hat der Präsident nur eine sehr begrenzte Bürokratie zur Verfügung. Die Anzahl der direkten Mitarbeiter des Präsidenten ist in den Jahren von 1950 bis 1996 von 32 auf 73 gewachsen. Es gab mehrere Versuche<sup>758</sup>, die Anzahl der Mitarbeiter zu erhöhen und die Abhängigkeit von Parlament und Regierung so zu vermindern, um das Amt des Präsidenten insgesamt aktiver zu machen. Zum Teil hat man es auch geschafft, die Anzahl der Mitarbeiter etwas zu erhöhen, allerdings hat dies die Präsidenten von den Abhängigkeiten im Bezug auf die Regierung bzw. das Parlament nicht befreit.<sup>759</sup>

Die österreichische Verfassung gibt dem Präsidenten zahlreiche Kompetenzen, begrenzt ihn jedoch oft bei der Ausübung dieser Kompetenzen. So benötigt der Präsident laut Art. 67 der Verfassung für seine Tätigkeit einen Vorschlag von der Regierung oder von einem Minister. Alle Amtshandlungen des Präsidenten müssen darüber hinaus vom Bundeskanzler oder dem verantwortlichen Minister gegengezeichnet werden.<sup>760</sup>

Die Regierung wird vom Präsidenten ernannt. Der Präsident ernennt den Bundeskanzler und auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Minister sowie die Staatssekretäre. Die Verfassung beinhaltet keinerlei Beschränkungen darüber, wer für das Amt des Bundeskanzlers ernannt oder wie die Regierung zusammengesetzt werden soll. Allerdings ist die Regierung vom Nationalrat abhängig, welcher jederzeit die Regierung durch ein

---

<sup>756</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 26.

<sup>757</sup> Heinrich/Welan, 1992, S. 135.

<sup>758</sup> Vor allem von den Präsidenten Waldheim und Klestil, vgl. Müller, 1999, S. 28f.

<sup>759</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 28f.

<sup>760</sup> Vgl. ebenda, S. 28; vgl. auch Esterbauer, 1995, S. 33f.

Misstrauensvotum absetzen kann.<sup>761</sup> Aufgrund dieser Tatsache hat der Präsident de facto nur wenig Spielraum bei der Ernennung der Regierung; er wird aus diesem Grunde nicht eine Regierung ernennen wollen, die vom Parlament opponiert wird.<sup>762</sup> In Situationen, in welchen eine Partei eine deutliche oder eine absolute Mehrheit hat, hat der Präsident also kaum Möglichkeiten, frei zu entscheiden. In Situationen allerdings, wo keine der im Parlament repräsentierten Parteien eine Mehrheit bildet, und verschiedene Mehrheitskoalitionen möglich sind, kann der Präsident tatsächlich etwas mehr gestalten und „Architekt“<sup>763</sup> einer Koalition werden, wie es beispielsweise in Finnland unter Präsident Kekkonen der Fall war.

Im Bereich der Außenpolitik hat der österreichische Präsident hauptsächlich repräsentative Aufgaben: „Der Bundespräsident repräsentiert die Republik international.“<sup>764</sup>

Verfassungsrechtler haben diesen Satz allerdings unterschiedlich bewertet. Nach der am weitesten gehenden Interpretation hätte der österreichische Präsident in allen Handlungen unter internationalem Recht ein verfassungsrechtliches Monopol für die formelle österreichische Repräsentation.<sup>765</sup> Konsequenterweise kann laut dieser Interpretation der Bundeskanzler oder der Außenminister Österreich nur als Delegation des Präsidenten formell repräsentieren. Auf diese Interpretation basierend begründete Präsident Klestil 1995 seinen Anspruch, Österreich nach dem Eintritt in die Europäische Union im Europäischen Rat zu repräsentieren.<sup>766</sup>

In außenpolitischen Angelegenheiten, außer in den oben genannten repräsentativen, gibt die österreichische Verfassung der Regierung und dem Parlament Vorrang. Alle außenpolitischen Handlungen des Präsidenten

---

<sup>761</sup> Vgl. Art. 70 der österreichischen Verfassung; vgl. Gerlich, Peter: Funktionen des Parlaments, in: Heinz Fischer (Hrsg.): Das politische System Österreichs. Wien 1974, S. 77-109, hier S. 93f.

<sup>762</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 29.

<sup>763</sup> Ebenda.

<sup>764</sup> Art. 65 der österreichischen Verfassung.

<sup>765</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 35.

<sup>766</sup> Der Präsident gab in diesem Streit später zwar nach, blieb jedoch bei seiner Überzeugung, dass er hier über das Vorrecht verfügt, und somit dieses Recht an den Bundeskanzler lediglich weitergeleitet hat.

bedingen einen Vorschlag der Regierung oder eines von der Regierung beauftragten Ministers. Daher ist der Präsident nicht in der Lage, Außenpolitik oder außenpolitische Entscheidungen zu initiieren oder alleine durchzuführen. Er muss vielmehr auf einen Vorschlag warten, dem er nur zustimmen oder den er ablehnen kann. Da er alleine keine Entscheidungen treffen kann, macht es nicht viel Sinn, den Präsidenten zu Sitzungen von internationalen Organisationen oder Gremien, wo internationale Entscheidungen gefällt werden, zu schicken.<sup>767</sup>

Der österreichische Präsident ist der *Commander-in-Chief* – im militärischen Bereich benötigt der Präsident für seine Amtshandlungen keinen Vorschlag der Regierung.<sup>768</sup> Obwohl die österreichische Verfassung theoretisch so interpretiert werden kann, dass die Kompetenzen des Präsidenten über die des Verteidigungsministers gehen und dass er aus diesem Grunde Befehle auch dem Verteidigungsminister erteilen kann, hat dies keine praktische Relevanz gehabt. Die besonderen Kompetenzen des Präsidenten im Militärbereich gelten nur für Extremsituationen, welche Österreich bislang erspart geblieben sind. Der Präsident übt daher auch in diesem Bereich eine eher zeremonielle Rolle aus. Er wird zwar informiert, die Entscheidungen treffen jedoch andere, allen voran der Verteidigungsminister.<sup>769</sup>

Weitere Kompetenzen des Präsidenten sind Ernennungskompetenzen<sup>770</sup> sowie Ratifizierungen von Gesetzestexten<sup>771</sup>. Die Unterzeichnung des Präsidenten vervollständigt den gesetzgeberischen Prozess, und sie ist notwendig, damit die Gesetzesentwürfe, die im Parlament gebilligt worden sind, in Kraft treten können. Der Präsident ratifiziert mit seiner Unterschrift weniger die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, da dies die Aufgabe des Bundesgerichtshofes ist, sondern vielmehr den verfassungsrechtlich korrekten Prozess der Gesetzgebung.<sup>772</sup>

---

<sup>767</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 35.

<sup>768</sup> Vgl. ebenda.

<sup>769</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>770</sup> Vgl. Art. 65 der österreichischen Verfassung.

<sup>771</sup> Vgl. Art. 47 der österreichischen Verfassung.

<sup>772</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 37.

Der Präsident hat ferner gewisse Ausnahmekompetenzen, wie im Falle eines Krieges, die allerdings einem recht komplizierten Prozedere unterliegen und noch nie von einem österreichischen Präsidenten in Anspruch genommen worden sind. Aus diesem Grunde sollen die Ausnahmekompetenzen hier nicht weiter thematisiert werden.<sup>773</sup>

### III. 1. 3 Die Verfassungswirklichkeit

Im österreichischen Regierungssystem besteht eine wechselseitige Abhängigkeit und Ergänzung der institutionellen Funktionen zwischen dem Bundeskanzler und dem Bundespräsidenten. Hans-Georg Heinrich und Manfred Welan beschreiben diese komplementären Aufgaben folgendermaßen: Der Bundeskanzler ist der starke Mann des Staates („dux“), der die dynamische Autorität, den „Aktivkönig“, den „efficient part“ der Verfassung darstellt. Hingegen ist der Bundespräsident „rex“, integrierende Autorität, „Passivkönig“ und gehört zu den „dignified parts“ der Verfassung. Je aktiver der Bundeskanzler, desto passiver der Präsident.<sup>774</sup>

Trotz der sehr begrenzten Kompetenzen des österreichischen Präsidenten wäre es falsch zu behaupten, dass er gar keinen Einfluss auf die Bildung der Regierung oder auf die politischen Inhalte hätte. Wie Wolfgang Müller darlegt, hat zum Beispiel Präsident Theodor Körner 1953 erfolgreich opponiert und schließlich verhindert, dass der „Verein der Unabhängigen“ (VdU<sup>775</sup>) in die österreichische Regierung eingebunden wird.<sup>776</sup> Allerdings bleibt der tatsächliche Einfluss des Präsidenten auch in diesem einzigen nachweisbaren Fall, als der Präsident sich aktiv in die Politik einmischte, zweifelhaft, da darüber spekuliert wird, inwieweit damals eine Koalition

---

<sup>773</sup> Vgl. ebenda, S. 38.

<sup>774</sup> Vgl. Heinrich/Welan, 1992, S. 138.

<sup>775</sup> Später umbenannt in „Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ).“

<sup>776</sup> Präsident Körner begründete seine Entscheidung damit, dass diese Partei, die vor allem ehemalige Nazis sowie Protestwähler vereinte, nicht „staatserhaltend“ sei und er daher nie eine Regierung akzeptieren werde, in der diese Partei enthalten ist. Vgl. u. a. Müller, 1999, S. 30.

von ÖVP und SPÖ mit VdU tatsächlich gewollt war. Die ÖVP hatte zwar dafür plädiert, allerdings ist nicht klar, inwiefern dieses nur Verhandlungstaktik war oder tatsächliches Ziel der ÖVP. Mit der Aufgabe der Forderungen, mit dem VdU eine Koalition zu bilden, konnte die ÖVP Zugeständnisse von der SPÖ hinzugewinnen. Es ist kann also nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass, hätte sich Präsident Körner nicht eingemischt, eine Koalition mit dem VdU zustande gekommen wäre.<sup>777</sup> Aber die Möglichkeit des Präsidenten, sich hier einzumischen, wird durch diese Tatsache nicht gemindert.<sup>778</sup>

Es gibt Situationen, in denen der österreichische Präsident die Regierungsbildung beeinflusst hat. Im Jahre 1959 gab es beispielsweise einen weiteren Versuch, die FPÖ in die Regierung zu integrieren, allerdings konnte Präsident Schörf den damaligen *formateur* (zuständig für Kabinettsbildung) überzeugen, die FPÖ nicht zu berücksichtigen.<sup>779</sup> Auf der anderen Seite waren die Bemühungen der Präsidenten nicht immer erfolgreich. Die Präsidenten Kurt Waldheim und Thomas Klestil haben zum Beispiel zwar beide ihre Sympathien 1986 und 1995 für eine große Koalition bekundet, dies hat allerdings keinen nachweisbaren Einfluss auf die Koalitionsverhandlungen gehabt.<sup>780</sup>

Der innenpolitisch wichtigste Akt des Bundespräsidenten ist die Bestellung des Bundeskanzlers. Theoretisch ist der Bundespräsident in der Ernennung frei. Über die verfassungsrechtlich vorgesehene Bindung des Ernannten an das Vertrauen des Nationalrates ist er, wie oben bereits erwähnt, praktisch gehalten, den siegreichen Spitzenkandidaten der Nationalratswahlen zu

---

<sup>777</sup> Vgl. ebenda, S. 31.

<sup>778</sup> Würde man aber dieses Gedankenspiel zu Ende spielen, wird die relative Schwäche des Präsidenten doch sichtbar. Wenn die ÖVP tatsächlich bei ihren Forderungen geblieben wäre, eine Koalition mit dem VdU zu bilden, hätte Präsident Körner, der die Beteiligung des VdU in der Regierung verhindern wollte, nur die Möglichkeit gehabt, eine Minderheitsregierung mit der SPÖ zu bilden. In diesem Fall wäre allerdings ein Misstrauensvotum des Parlaments wahrscheinlich gewesen, und Präsident Körner hätte das Parlament auflösen müssen in der Hoffnung, neue Wahlen würden ein neues Ergebnis produzieren. Wenn dies jedoch nicht der Fall gewesen wäre, hätte er keine weiteren Möglichkeiten zur Beeinflussung der Regierungszusammensetzung mehr gehabt. Würden sich durch die neuen Parlamentswahlen ÖVP und VdU sogar verstärken, müsste der Präsident eine ÖVP-VdU-Regierung ernennen. Vgl. hierzu Müller, 1999, S. 31.

<sup>779</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 32f.

<sup>780</sup> Vgl. ebenda, S. 33.

ernennen. Theoretisch noch ungebundener ist der Bundespräsident bei der Entlassung des Bundeskanzlers und der gesamten Bundesregierung, weil er hier ohne Vorschlag der Bundesregierung bzw. Gegenzeichnung tätig werden kann. Praktisch ist dieser Fall aber noch nie eingetreten.<sup>781</sup>

Der Präsident kann theoretisch von seinem Amt entlassen werden. Allerdings beinhaltet diese Möglichkeit beträchtliche Gefahren für diejenigen, die die Entlassung initiieren, und der Prozess ist hoch komplex. Hierbei ist ein Referendum vorgesehen, bei dem das Volk faktisch zwischen dem Parlament, das die Entlassung des Präsidenten initiiert hat, und dem Präsidenten entscheiden muss. Wenn das Volk für die Entlassung des Präsidenten votiert, wird der Präsident entlassen, und neue Präsidentschaftswahlen werden arrangiert. Wenn allerdings das Volk gegen die Entlassung des Präsidenten votiert, wird das Parlament aufgelöst und es werden Parlamentswahlen arrangiert. Das Referendum gilt gleichzeitig als die Wiederwahl des Präsidenten für weitere sechs Jahre. Aufgrund dieses komplizierten Prozederes mit vielen Risiken wird der österreichische Präsident von vielen Autoren als eine nicht zu entlassende Institution betrachtet.<sup>782</sup> Es gab in der österreichischen Verfassungsgeschichte noch keinen Versuch, den amtierenden Präsidenten zu entlassen.

Wie bereits oben erwähnt, kann der österreichische Präsident theoretisch den Bundeskanzler oder die ganze Regierung gänzlich unabhängig entlassen (Art. 70 der österreichischen Verfassung), allerdings wurde von diesem Recht im Nachkriegsösterreich noch nie Gebrauch gemacht. Der Präsident kann auch einzelne Regierungsmitglieder entlassen, aber nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers. In der Praxis hat der österreichische Präsident immer den Vorschlag des Bundeskanzlers befolgt, welcher wiederum auf inter- oder innerparteilichen Vereinbarungen beruhte.<sup>783</sup> Auch die Kompetenz zur Parlamentsauflösung hat der österreichische Präsident nur einmal wahrgenommen, mit einem desaströsen Ergebnis.<sup>784</sup>

---

<sup>781</sup> Vgl. Heinrich/Welan, 1992, S. 138.

<sup>782</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 28, vgl. auch Heinrich/Welan, 1992, S. 135f.

<sup>783</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 34.

<sup>784</sup> Dies war der Fall bei dem Präsidenten Wilhelm Miklas im Jahre 1930. Die damalige

Die Möglichkeit des österreichischen Präsidenten, als „Architekt“ einer Koalition zu agieren, ist noch nie von einem Präsidenten genutzt worden. Der Präsident hat bisher immer jemand anderen, oft den Vorsitzenden der größten Partei im Parlament, damit beauftragt, die Regierung zu bilden. Bis heute ist es dieser benannten Person immer gelungen, eine „überlebensfähige“ Regierung zu bilden. Die Präsidenten haben es aus diesem Grunde zu ihrer Gewohnheit gemacht, die zwischen den Parteien getroffenen Vereinbarungen lediglich zu ratifizieren.<sup>785</sup>

In der österreichischen Gesetzgebungswirklichkeit hat der Präsident nie eine wichtige Rolle gespielt. Der österreichische Präsident hat sich bisher niemals geweigert, einen Gesetzesentwurf zu unterschreiben. Sogar in Situationen, in denen der Präsident selbst die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs anzweifelte, hat er nicht von seiner Veto-Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>786</sup>

Die österreichischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen werden zeitlich getrennt voneinander abgehalten. Die Resultate dieser Wahlen tendierten bisher dazu, eine „geteilte Regierung“ („divided government“) zu bilden, d. h. der Präsident und der Bundeskanzler stammten aus unterschiedlichen Parteien, namentlich immer aus der SPÖ und der ÖVP.<sup>787</sup> Auch kann beobachtet werden, dass das Volk das Amt des Präsidenten nicht als parteipolitisch ansieht, sondern im Gegenteil oft den neutraleren Kandidaten gewählt hat.<sup>788</sup>

Allgemein wird vom österreichischen Präsidenten erwartet, dass er parteiübergreifend agiert und sich nicht in die Tagespolitik einmischt.<sup>789</sup> Er wird als ein „elder statesmen“<sup>790</sup> verstanden und nicht als ein aktiver Führer

---

Auflösung des Parlaments brachte neue Parlamentswahlen, bei denen seine Partei, die Christlich Sozialen, nicht zusätzliche Sitze gewannen, sondern im Gegenteil, viele Plätze verloren, vgl. Müller, 1999, S. 25.

<sup>785</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 29.

<sup>786</sup> Vgl. ebenda, S. 38, vgl. auch Heinrich/Welan, 1992, S. 138.

<sup>787</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 40.

<sup>788</sup> Vgl. ebenda, S. 42.

<sup>789</sup> Müller, 1999, S. 44.

<sup>790</sup> Ebenda.



– oft wegen des hohen Alters der meisten bisherigen Amtsinhaber. Alle Bundespräsidenten haben bislang aus diesem Grunde als Integratoren und Konsenserhalter bzw. -hersteller wirken wollen.<sup>791</sup>

Zusammenfassend definiert Wolfgang Müller die formalen Rechte des österreichischen Präsidenten wie folgt: Während der Präsident im Falle einer extremen Notsituation<sup>792</sup> institutionell gut ausgerüstet ist<sup>793</sup>, hat er bei normalen Entscheidungssituationen<sup>794</sup> sehr begrenzte Kompetenzen<sup>795</sup>. Es soll an dieser Stelle noch einmal konstatiert werden, dass die theoretischen Kompetenzen des Präsidenten der Entlassung und Auflösung in der Nachkriegszeit nie durchgesetzt wurden. Auch wenn seine Möglichkeiten bei der Regierungsbildung nicht ganz unerheblich sind, ist der Präsident bisher zu keinem Zeitpunkt der entscheidende Faktor bei der österreichischen Regierungsbildung gewesen. Mit einer gewissen Distanz zu der Partei- und Tagespolitik haben die bisherigen österreichischen Präsidenten es immer vorgezogen, eine moralische Autorität anstelle eines starken Entscheidungsträgers darzustellen. Müller betont hierbei die Bedeutung des österreichischen Präsidenten als ein Staatsnotar, den er als „the authority in reserve presidency“ charakterisiert.<sup>796</sup>

---

<sup>791</sup> Vgl. Heinrich; Welan, 1992, S. 136.

<sup>792</sup> Von Müller als “nuclear strike“-Situation beschrieben.

<sup>793</sup> Indem er aus dem Recht Gebrauch machen kann, das Parlament aufzulösen oder die Regierung zu ernennen und zu entlasten.

<sup>794</sup> Von Müller als “conventional warfare“-Situation beschrieben.

<sup>795</sup> Diese Aussage basiert auf die Abhängigkeit seiner Handlungen von dem Vorschlag der Regierung sowie der Notwendigkeit einer Gegenzeichnung durch die Regierung.

<sup>796</sup> Vgl. Müller, 1999, S. 45f.

### III. 2 Finnland: Von einem starken Präsidenten zu einem parlamentarischen Regierungsmodell

Maurice Duverger klassifizierte in seiner bereits erwähnten und im Jahre 1978 veröffentlichten Untersuchung „Echec au roi“ die westeuropäischen Staaten, die über starke präsidentielle Machtbefugnisse verfügten, nach der Stärke der Stellung des Präsidenten in der Entscheidungsfindung des Staates.<sup>797</sup> Die Klassifizierung der einzelnen Länder war stark davon abhängig, ob die formelle, d. h. in der Verfassung festgelegte, Stellung des Präsidenten oder dessen tatsächliche Stellung, also die Verfassungswirklichkeit, untersucht wurde. Gemessen an den theoretischen Kompetenzen des Präsidenten nahm Finnland in dieser Untersuchung den ersten Platz mit der stärksten Präsidentschaft ein, gemessen an der Verfassungswirklichkeit den zweiten, direkt nach Frankreich. Im Rahmen seines im Jahre 2000 verabschiedeten neuen Grundgesetzes unterscheidet sich Finnland heute allerdings kaum noch von den parlamentarischen Systemen Europas.<sup>798</sup>

Während der Zeit des Kalten Krieges, und vor allem in den 1970er Jahren, regierte in Finnland ein, wie Duverger sagt, „all-powerful president“<sup>799</sup>. Dieser Präsident, Urho Kaleva Kekkonen, genoss tiefes Vertrauen und die Unterstützung der Sowjetunion. Die durch Kekkonens Ära neu definierte „vorbeugende Diplomatie“<sup>800</sup> hatte während des Kalten Krieges das Ziel, den Kreml in allen gewichtigen politischen Entscheidungen mit einzubeziehen und hierdurch feindliche Handlungen der mit Finnland 1300 Kilometer Grenze teilenden Sowjetunion vorzubeugen. Nach dem altersbedingten Rückzug Präsident Kekkonens von seinem Amt 1981 wurde das finnische politische System immer parlamentarischer, und der Präsident

<sup>797</sup> Maurice Duverger: *Echec au roi*. Paris 1978.

<sup>798</sup> Vgl. Nousiainen, Jaakko: Das Regierungssystem Finnlands: Von einer gemischten zu einer parlamentarischen Staatsverfassung, in: Das Parlament, das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Justizministerium (Hrsg.): *Die Verfassung Finnlands*. Vammala 2002, S. 5-45, hier S. 35.

<sup>799</sup> Zitat von Maurice Duverger, hier übernommen von: Arter, David: Finland, in: Robert Elgie (Hrsg.): *Semi-Presidentialism in Europe*, Reihe: *Comparative European Politics*. Oxford 1999, S. 48-66, hier S. 48.

<sup>800</sup> „preventative diplomacy“, Vgl. hierzu Arter, 1999, S. 48.

verlor zunehmend seine herausragende Rolle im Entscheidungssystem.

Nach der Verfassungsreform von 2000 sind die parlamentarischen Aspekte des Systems weiter gestärkt worden, so dass einige Beobachter bereits von einem parlamentarischen System sprechen.<sup>801</sup> Zwar ist der Präsident aus der Verfassungsreform von 2000 geschwächt hervorgegangen, jedoch ist das finnische Regierungssystem immer noch weder vergleichbar mit den europäischen rein parlamentarischen Systemen wie dem der Bundesrepublik Deutschland noch mit solchen semipräsidentiellen Systemen, die zwar laut Verfassung semipräsidentiell sind, deren Verfassungswirklichkeit sich allerdings parlamentarisch darstellt, wie beispielsweise das politische System Österreichs. Die Diskussion in der finnischen Öffentlichkeit um die Rolle des Präsidenten und um die heftig umstrittene Frage, wer Finnland auf der internationalen Bühne und insbesondere in der Europäischen Union repräsentieren soll, hält daher weiterhin an. In Finnland sind die Kriterien des Semipräsidentialismus theoretisch gegeben, und eine doppelköpfige Exekutive ist Realität; das Land wird in der vorliegenden Arbeit konsequenterweise als semipräsidentiell eingestuft.

### **III. 2. 1 Die Entstehung der ersten finnischen Verfassung von 1919**

Finnland war ein gutes Jahrhundert lang, in der Zeit von 1809 bis 1917, als autonomes Großfürstentum ein Teil des Russischen Reiches. Aufgrund der russischen Toleranz bezüglich der finnischen Autonomiebestrebungen<sup>802</sup> machte der Aufbau des finnischen Staates und der Nation während dieser Zeit wesentliche Fortschritte. Finnland hatte vor dieser Zeit zu Schweden gehört und hatte jetzt unter der russischen Herrschaft die Möglichkeit, die von Schweden übernommene eigene Rechtsordnung zu behalten und weiter auszubauen. Auch hatten die Finnen eine eigene Vertretungsinstitution sowie eine Zentralregierung, so dass sie auf allen Ebenen der Verwaltung

---

<sup>801</sup> Vgl. Forsberg, Tuomas: Finnland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuausgabe von 2002. Gütersloh 2002, S. 121-126; vgl. auch Nousiainen, 2002.

<sup>802</sup> Hierbei ist vor allem der Zar Alexander I. zu erwähnen.

wesentliche Verantwortung für die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten erhielten.<sup>803</sup>

Finnlands Verfassungsgeschichte begann eigentlich bereits im Jahre 1906, als das Land von einer Ständevertretung mit vier Kammern zu einem Einkammerparlament überging. Gleichzeitig wurden in Finnland allgemeine, gleiche und geheime Wahlen eingeführt, und so bekamen auch die finnischen Frauen als die ersten Frauen Europas das Stimmrecht. Finnland stand zu dieser Zeit noch unter russischer Herrschaft und erhielt seine Unabhängigkeit erst über ein Jahrzehnt später: am 6. Dezember 1917. Die Abdankung des Zaren Nikolaus II., der Zusammenbruch des Zarentums Anfang des Jahres 1917 und die Machtübernahme der Provisorischen Regierung nach der Februarrevolution brachte die Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung Finnlands auf die Tagesordnung. Die unklare politische Situation in St. Petersburg und die von den Bolschewiken vertretene Auffassung, alle Staaten hätten das Recht zur Selbstbestimmung, beschleunigten die Unabhängigkeit Finnlands. Nach den finnischen Parlamentswahlen im Oktober 1917, in denen die Sozialdemokraten ihre absolute Mehrheit verloren, nutzte der finnische Senat die Gelegenheit und erklärte – allerdings noch einseitig – am 6. Dezember 1917 Finnland für unabhängig.<sup>804</sup>

Da Finnland unter der russischen Herrschaft die eigenen staatlichen Institutionen, die zum Teil noch aus der Zeit der schwedischen Herrschaft übrig geblieben waren, behalten durfte, bestanden fast alle Strukturen, die für ein selbst bestimmtes Staatsleben erforderlich sind, bereits zu dem Zeitpunkt, als das Land unabhängig wurde: lokale Selbstverwaltungskörper, Regionalverwaltung, nationale Volksvertretung, Regierung, Zentralverwaltungsbehörden, Gerichtshöfe und Parteien sowie eine recht ausgeprägte Bürgergesellschaft.<sup>805</sup> Nur das Staatsoberhaupt fehlte noch.

---

<sup>803</sup> Nousiainen, 2002, S. 8.

<sup>804</sup> Vgl. hierzu und zu den historischen Ausführungen über Finnland u. a. Zetterberg, Seppo (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002; vgl. auch Seppinen, Jukka: Mahdollomasta mahdollisiin. Suomen tie Euroopan Unioniin. Jyväskylä 2001; vgl. Forsberg, 2002, S. 121-126; sowie die Ausführungen von Arter, 1999, S. 49.

<sup>805</sup> Vgl. zusätzlich zu den oben erwähnten: Nousiainen, 2002, S. 8f.

Der finnische Bürgerkrieg, der im Winter und Frühjahr 1918 tobte, spiegelte die Ereignisse in der Sowjetunion wider. Es kämpften sich die bürgerlichen Weißen, unterstützt durch Deutschland, und die sozialistischen, von der Sowjetunion unterstützten Roten.<sup>806</sup> Nach dem von den Weißen gewonnenen Bürgerkrieg kam das Parlament („Eduskunta“) am 15. Mai 1918, einen Tag vor der Siegesparade der Weißen, wieder zusammen. Die Zusammensetzung des Parlaments hatte sich allerdings drastisch geändert. Von den im Oktober 1917 gewählten 200 Abgeordneten waren nur noch 84 Abgeordnete anwesend; von den 92 gewählten Sozialdemokraten waren 40 in die Sowjetunion geflohen, 50 von ihnen waren gefangen genommen worden. Allerdings waren sich die übrig gebliebenen Weißen untereinander uneinig über die Frage der zukünftigen Staatsform Finnlands.<sup>807</sup>

In dieser Zeit sehnte man sich in Finnland nach einem starken Führer, der das Land gegen die Interessen Russlands schützen könnte und es in den ersten Jahren der Unabhängigkeit befestigen würde. Die finnischen Monarchisten befürworteten zwar grundsätzlich die Monarchie, waren allerdings der Ansicht, dass eine Monarchie nach einem skandinavischen Modell zu schwach sei, um den bevorstehenden Aufgaben gerecht zu werden, und dass im Gegensatz zu diesem Modell eine starke exekutive Macht in Finnland notwendig sei.

Es wurden internationale Verbündete gesucht, da das Land allein als zu schwach bewertet wurde, um auf der einen Seite die innenpolitischen Verhältnisse und politischen Strukturen zu stabilisieren und, auf der anderen Seite, sich außenpolitisch gegenüber der Sowjetunion zu behaupten. Der natürlichste Partner für die herrschenden Weißen war der ehemalige Verbündete Deutschland.<sup>808</sup> Am 9. Oktober 1918 wählte das finnische Parlament den deutschen Prinzen Karl Friedrich von Hessen zum König Finnlands. Deutschlands Niederlage im Ersten Weltkrieg verhinderte jedoch die Vollstreckung dieser Entscheidung, und so wurden, gewissermaßen

---

<sup>806</sup> Vgl. u. a. Nousiainen, 2002, S. 7.

<sup>807</sup> Vgl. u. a. Arter, 1999, S. 50.

<sup>808</sup> Vgl. ebenda, S. 51.

aufgrund fehlender Alternativen, neue Parlamentswahlen im März 1919 in Finnland organisiert. In den Parlamentswahlen von 1919 bekamen die Sozialdemokraten eine große Mehrheit von 80 Sitzen und wurden so, zur Überraschung mancher Beobachter, zur größten Gruppierung im Parlament. Zusammen mit der Agrarpartei, die 16 Sitze bekam, und einigen anderen kleineren Parteien war hierdurch die Mehrheit der Republikaner gegenüber den Monarchisten im Parlament gewährleistet.<sup>809</sup>

Die Regierung Castrén veranlasste im Mai 1919 den Entwurf einer republikanischen Verfassung. Die zwei am meisten diskutierten Punkte der neuen Verfassung betrafen beide das Präsidentenamt: Zum einen waren es die Kompetenzen des zukünftigen Staatsoberhauptes und zum anderen die Wahl des Präsidenten. Die ehemaligen Monarchisten im rechten Flügel favorisierten ein vom Präsidenten dominiertes Staatssystem, während die ehemaligen Roten aus dem sozialdemokratischen Lager ein auf das Parlament gestütztes System befürworteten.<sup>810</sup> Der Verfassungsausschuss des Parlamentes schlug schließlich einen Kompromiss zwischen diesen beiden Positionen vor, in dem ein starker Präsident, gewählt von einem Wahlkollegium, das Land regieren sollte.<sup>811</sup> Diese republikanische Regierungsform wurde am 21. Juni 1919 mit einer großen Mehrheit (165 zu 22) angenommen.<sup>812</sup> Zum ersten Präsidenten der Republik wurde K. J. Ståhlberg mit den Stimmen der Konservativen und der Partei der Mitte gewählt.

Die Regierungsform des Jahres 1919 war in einer stürmischen Zeit verfasst worden. Wo es den Konservativen wichtig gewesen war, die starke Stellung des Staatsoberhauptes und die effektive Regierungsgewalt zu sichern, hatten die Liberalen und die Sozialisten eine Selbstverwaltung des Volkes gefordert, die auch die Ordnung und die Administration des Staates sicherstellen sollte. Die Konservativen waren der Ansicht, dass eine starke Regierungsgewalt nur dadurch gewährleistet werden könnte, dass die höchste

---

<sup>809</sup> Vgl. Salokangas, Raimo: Itsenäinen tasavalta, in: Seppo Zetterberg (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002, S. 602-703, hier insbesondere S. 617-619.

<sup>810</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 51.

<sup>811</sup> Der erste Präsident sollte allerdings noch durch das Parlament gewählt werden.

<sup>812</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 52.

Exekutivgewalt einer Einzelautorität, dem Monarchen oder dem Präsidenten, zustehen würde. Auf der anderen Seite stand die liberale Auffassung, wonach nur die durch Wahlen sichergestellte Unterstützung und das entsprechende Vertrauen des Volkes die Demokratie und eine stabile Regierungsgewalt garantierten.<sup>813</sup>

### III. 2. 2 Der finnische Präsident in der Verfassung von 1919

Jaakko Nousiainen bezeichnet die erste Verfassung Finnlands als ein Kompromissergebnis:

„Stark vereinfachend kann festgestellt werden, daß die verschiedenen Ansichten in der Entscheidungsfindung eigentlich nicht zusammengefügt, sondern nebeneinander im Grundgesetz verankert wurden.“<sup>814</sup>

Die Form und der Inhalt der neuen Verfassung repräsentierten tatsächlich einen Kompromiss, der allerdings eher die ehemaligen Monarchisten<sup>815</sup> begünstigte. Die sich mittig im Parteiengefüge befindende, die Republik befürwortende Parteienkoalition<sup>816</sup> hatte sich nicht auf ein institutionelles Gleichgewicht einigen können, und die Sozialdemokraten, die ein rein parlamentarisches Modell favorisierten, hatten sich nicht durchsetzen können.<sup>817</sup> Es wird von einigen Autoren als ein Vorteil angesehen, dass die widersprüchlichen Vorstellungen von staatlicher Gewaltausübung in die Verfassung integriert werden konnten, da dadurch eine gewisse Flexibilität hergestellt worden war: Darauf sei nach Ansicht dieser Autoren auch zurückzuführen, dass diese Verfassung acht Jahrzehnte lang den „kleinen und großen Stürmen stand (hielt), durch die sie zu keiner Zeit in ihrem Bestand ernsthaft bedroht worden war.“<sup>818</sup>:

„In die Staatsverfassung wurde für die Logik der Staatsverfassung milde Gewalt eingebunden, indem man zwei Elemente schuf: Starrheit

---

<sup>813</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 10f.

<sup>814</sup> Ebenda, S. 11.

<sup>815</sup> Die Konservativen und die Partei der schwedischsprachigen Minderheit.

<sup>816</sup> Die Agrarpartei sowie die Progressiven.

<sup>817</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 52.

<sup>818</sup> Nousiainen, 2002, S. 11.

und Flexibilität, Autorität und Demokratie. Präsidialsystem und Parlamentarismus waren beides weit reichend legitime Regierungsmodelle, zwischen denen die Praxis während der Zyklen des staatlichen Lebens pendeln konnte. In diesem Sinne wurde die geschriebene finnische Staatsverfassung äußerst flexibel.”<sup>819</sup>

Der Gedanke der Volkssouveränität wurde zur Grundlage des Systems erklärt, und die grundsätzliche Legitimation folgte dem allgemeinen parlamentarischen Modell. Die Regierung war vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Ein Misstrauensvotum war nicht in die Verfassung eingebunden, es reichte aus, dass das Parlament sein Misstrauen in einer beliebigen Situation ausdrückte. Mit der Verfassung wurde in Finnland das Verhältniswahlrecht übernommen, wodurch den kleineren politischen Parteien, die für das finnische politische System lange kennzeichnend waren, ermöglicht werden sollte, auf nationaler Ebene vertreten zu sein.<sup>820</sup>

Um die Stabilität der Regierungsgewalt gewährleisten zu können, wurde das System durch ein präsidentielles Machtzentrum gestärkt, dem wichtige Machtbefugnisse und Regelungskompetenzen zugewiesen wurden. Die am stärksten ausgeprägte Kompetenz des Präsidenten war hiernach die Allgemeinkompetenz des Artikels 33, die den Präsidenten zur Leitung der Außenpolitik ermächtigte: „Der Präsident bestimmt die Beziehungen Finnlands zu den auswärtigen Staaten”<sup>821</sup>. Das Parlament wurde somit nicht das oberste Organ des Staates. Die Regierung unterstützte den Präsidenten und wirkte mit bei seinen Amtshandlungen, die Zustimmung des Parlaments wurde nur für die wichtigsten Maßnahmen gefordert. Der Präsident agierte mit und auch in Konkurrenz zu dem Parlament als ein mächtiger Entscheidungsträger sogar mit dem Recht, in den Gesetzgebungsprozess zu intervenieren.<sup>822</sup> Hier kam dem Präsidenten ein umfassendes Recht im Hinblick auf den Erlass von Verordnungen zu. Er brachte die Gesetzesvorlagen der Regierung im Parlament ein und bestätigte die Gesetze oder machte nach seinem eigenen Ermessen von einem aufschiebenden Vetorecht Gebrauch. Dem Präsidenten kamen ferner weit

---

<sup>819</sup> Nousiainen, 2002, S. 11f.

<sup>820</sup> Vgl. Salokangas, 2002, S. 619-640; vgl. Nousiainen, 2002, S. 12.

<sup>821</sup> Nousiainen, 2002, S. 12.

<sup>822</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 53.



reichende Kompetenzen bei der Besetzung öffentlicher Ämter zu, und ihm unterstand der Oberbefehl über die Streitkräfte, die allgemeine Bewachung der Verwaltung, das Recht, Begnadigungen und Dispense zu bewilligen und die finnische Staatsbürgerschaft zu erteilen.<sup>823</sup>

Die politische Machtverteilung des Landes lag ebenfalls in der Hand des Präsidenten. Der Präsident erhielt durch die Verfassung die umfassende formelle Kompetenz zur Ernennung des Ministerpräsidenten und der Minister, ohne dass eine vorherige Zustimmung des Parlaments erforderlich war, sowie das uneingeschränkte Recht, das Parlament nach eigenem Ermessen aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen.<sup>824</sup>

Das Einzige, was den Präsidenten in seiner Beschlussfassung gebunden hat, war seine Bindung an die Regierung. Die meisten der Beschlüsse musste der Präsident gemeinsam mit den Ministern in einer Regierungssitzung und auf Initiative der Regierung fassen:

„Zur Kernfrage der praktischen Anwendung der Staatsverfassung wurde also die Findung eines intakten Gleichgewichts zwischen dem präsidentialen und parlamentarischen Machtzentrum sowie die Harmonisierung der konkurrierenden Legitimitätsansprüche und die Vermeidung von Konflikten.“<sup>825</sup>

### **III. 2. 3 Die finnische Verfassungswirklichkeit 1919-2000**

Während des Entstehungsprozesses der Verfassung von 1919 gab es keine ausführliche Debatte darüber, wer die Außenpolitik in der Praxis führen sollte. Der erste Präsident der Republik, Kaarlo Juho Ståhlberg, hat weder die Außenpolitik geleitet noch war er ein rein repräsentativer Präsident. Der zweite Teil des Artikels 33 der finnischen Verfassung legte fest, dass jegliche Kommunikation mit dem Ausland oder mit den diplomatischen Vertretern Finnlands im Ausland durch den Minister erfolgen muss, zu dessen Kompetenzen die Leitung von auswärtigen Angelegenheiten gehörte.

---

<sup>823</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 13.

<sup>824</sup> Vgl. Salokangas, 2002, S. 617-619; vgl. Nousiainen, 2002, S. 13.

<sup>825</sup> Nousiainen, 2002, S. 14.

Ståhlberg respektierte diese Regelung und fasste seine Beschlüsse im Bereich der Außenpolitik immer auf Vorschlag des Außenministers. Er ging sogar noch weiter, und empfing ausländische Staatsgäste nur in Anwesenheit des Außenministers und weigerte sich, einen privaten Briefwechsel mit finnischen Diplomanten im Ausland zu beginnen. Bis zur Amtszeit des Präsidenten Svinhufvud (1931-1937) wurde die Stärke der finnischen Verfassung auf die Stärke Deutschlands, auch nach der Machtübernahme Hitlers, gestützt.<sup>826</sup>

Das Staatsoberhaupt fungierte in den ersten Jahren der Unabhängigkeit hauptsächlich als ausgleichende und im Konfliktfall als entscheidende, jedoch nicht staatliche Tätigkeiten leitende, Instanz. Dies ist zum Teil auf den ersten Amtsinhaber zurückzuführen. Der erste Präsident Ståhlberg war in seiner Funktion eher schwach und strebte nicht die Entwicklung einer extensiven Regierungsgewalt an. Die alltäglichen Regierungsgeschäfte wurden unter der Leitung des Ministerpräsidenten und seines Kabinetts getätigt.<sup>827</sup>

Finnlands Regierungssystem wurde nach der Ära Ståhlberg zunehmend zu einer Dyarchie, einem System mit einer doppelten exekutiven Spitze, in dem über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen den zentralen Einflussnehmern – Präsident und Premierminister – zwar eine Art „Grauschleier“<sup>828</sup> lag, aber in dem die Arbeitsteilung und die Unterschiede der Instanzen recht deutlich waren. So konnte innerhalb dieser Konstellation trotz Schwankungen von einer Seite auf die andere eine relative Stabilität gewahrt werden, ohne dass es zu Konflikten kommen musste.<sup>829</sup>

„Der Staatsrat [hier: die Regierung, Anm. d. Verf.] war eine von der Parlamentsmehrheit gestützte oder geduldete Exekutiveinrichtung für das alltägliche Regierungsgeschäft, der Präsident war das Symbol der Nation und trotzdem eine in engen Grenzen tätige oberste Autorität“<sup>830</sup>.

---

<sup>826</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 54.

<sup>827</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 15.

<sup>828</sup> Ebenda.

<sup>829</sup> Vgl. ebenda, S. 16f.

<sup>830</sup> Ebenda, S. 16.

Im Laufe der Jahrzehnte haben die Rechtslehre und die staatliche Praxis dem Präsidenten das Recht zugestanden, vom Standpunkt und der Empfehlung der Minister abzuweichen. Von den eigenen, umfassenden Entscheidungskompetenzen machte die Regierung in separaten Sitzungen Gebrauch, zu denen der Präsident keinen Zugang hatte.<sup>831</sup> Obwohl die Regierung und der Präsident abwechselnd als die höchste exekutive Instanz agieren konnten, blieben die wichtigsten politischen Angelegenheiten in der Entscheidungskompetenz des Präsidenten.<sup>832</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg förderte die Pflege der empfindlichen Beziehungen zur Sowjetunion die Entstehung einer personalisierten und starken Führung. Die außenpolitische Führungsrolle des finnischen Präsidenten wurde zunehmend auch auf die Innenpolitik ausgeweitet, da die Trennung dieser beiden Bereiche, gerade im Hinblick auf die finnisch-sowjetischen Beziehungen, immer schwieriger wurde.<sup>833</sup> Insbesondere während der langen Ära von Urho Kaleva Kekkonen (1956-1981) erstreckte sich der Einfluss des Staatsoberhauptes auf einen stets wachsenden Bereich des öffentlichen Lebens. Der Präsident war während dieser Phase der zentrale staatliche Entscheidungsträger, er regelte die politischen Beziehungen und steuerte die gesellschaftliche Moral und sogar die öffentliche Meinung. Ihm war es möglich, politische Initiativen zu ergreifen sowie beabsichtigte Maßnahmen durch sein Veto zu verhindern.<sup>834</sup>

Die Gewaltenteilung wurde in der finnischen Verfassung folgendermaßen reguliert: „Die Ausübung der legislativen Kompetenzen soll vom Parlament in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Republik erfolgen“ und ferner: „Die höchste exekutive Kompetenz übt der Präsident der Republik aus“. Somit gab es keine strikte Gewaltenteilung. Im Gegensatz zu einem parlamentarischen System, wo die Gewaltenteilung durch die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament durchbrochen wird, wurde die Gewaltenteilung im finnischen politischen System seit 1919 dadurch

---

<sup>831</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 14.

<sup>832</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 53.

<sup>833</sup> Die Abgrenzung dieser beiden Kompetenzbereiche wurde vielfach als ein „im Wasser gezogener Strich“ charakterisiert, vgl. hierzu Nousiainen, 2002, S. 18.

<sup>834</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 18f.

gebrochen, dass der Präsident zusätzlich zu seinen exekutiven auch umfangreiche legislative Kompetenzen hatte. Das finnische Regierungsmodell von 1919 stellte mit der doppelten Exekutive und der modifizierten Version der Gewaltenteilung eine recht einzigartige Form der Staatsführung dar, die viel Platz für unterschiedliche Interpretationen und somit unterschiedliche Staatsführungen ließ.<sup>835</sup>

Die finnische Präsidentschaft wurde in ihrer anfänglichen Phase bis in die 1960er Jahre hinein im Gegensatz beispielsweise zu der V. Republik von Frankreich nicht durch eine parlamentarische Mehrheit unterstützt. Im Gegenteil: In Finnland kam es aufgrund des Parteiensystems und des Verhältniswahlrechts, das kleinere Parteien begünstigte, bis in die 60er Jahre zu keinen stabilen Regierungen.<sup>836</sup> Dies führte dazu, dass die Stellung des Präsidenten durch die Aufgabe der Regierungsbildung weiter gestärkt wurde. Erst 1966 gelang es Kekkonen, aus drei Mitte bis Links gerichteten Parteien eine relativ dauerhafte präsidentielle Mehrheit zu bilden.<sup>837</sup>

Trotz der begrenzten Ressourcen des Präsidenten (insbesondere im personellen Bereich), stieg die Bedeutung des finnischen Staatsoberhauptes im Entscheidungssystem des Landes während der Amtszeit von Urho Kekkonen auf Kosten des Parlaments und der Regierung an. Die starke Personalisierung der finnischen Präsidentschaft und der Leitung der Außenpolitik wurde bereits am Anfang des so genannten „Winterkrieges“ gegen die Sowjetunion im Herbst 1939 deutlich.<sup>838</sup> Während der Kriegsjahre wurden die formellen Entscheidungen vom Präsidenten getroffen, während die „Routineaußenpolitik“<sup>839</sup> entweder vom Außen-

---

<sup>835</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 54.

<sup>836</sup> Zu den Parteiverhältnissen in Finnland ab 1919 siehe Salokangas, 2002, S. 637-681; Haataja, Lauri: Jälleenrakentava Suomi, in: Seppo Zetterberg (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002, S. 736-845.

<sup>837</sup> Keskusta, Sosiaalidemokraatit und Kommunistit.

<sup>838</sup> Während der Kriege gegen die Sowjetunion 1939-1944 übernahm der Staatschef persönlich die Verantwortung für die finnische Außenpolitik. Präsident Risto Ryti entschied beispielsweise im Jahre 1944 eigenmächtig, bilaterale Verhandlungen mit Hitler aufzunehmen. Vgl. u. a. Laine, Antti: Suomi sodassa, in: Seppo Zetterberg (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002, S. 704-735, hier S. 713.

<sup>839</sup> Arter, 1999, S. 56.

minister oder dem Ministerpräsidenten ausgeübt wurde.<sup>840</sup>

Die Priorität der finnischen Außenpolitik in der Nachkriegszeit lag zunächst im Aufbau und später in der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der freundschaftlichen Verhältnisse zu Russland. Finnische Autoren benennen die Zeit nach den beiden Kriegen gegen die Sowjetunion<sup>841</sup> als „Jahre der Gefahr“ („vaaran vuodet“) aufgrund der als allgegenwärtig empfundenen Bedrohung, von der Sowjetunion doch noch angegriffen zu werden. Aus diesem Grunde hat Finnland unter Präsident Paasikivi die harten Friedensbedingungen als „nicht vermeidbar“ akzeptiert.<sup>842</sup> Aus dem gleichen Grunde war man unter der finnischen Führung mit der Forderung Russlands einverstanden, gewisse Personen als *personae non gratae* für die Parlamentswahlen in März 1945 nicht zuzulassen.<sup>843</sup>

Während der ersten Nachkriegsjahre war in Finnland die Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik stark verwischt. Der Präsident, vor allem ab der Amtszeit von Paasikivi, hatte erhebliche Kompetenzen in fast allen politischen Bereichen, sobald es darum ging, die freundschaftlichen Verhältnisse zwischen Finnland und der Sowjetunion aufrechtzuerhalten und zu fördern. Den Grundstein dieser Außenpolitik bildete der 1948 geschlossene Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand<sup>844</sup>, der bis 1991 die finnische Außenpolitik bestimmte. Die offizielle Linie dieser finnischen Außenpolitik wurde nach den beiden Präsidenten der Nachkriegszeit benannt und heißt bis heute die „Paasikivi-Kekkonen-Linie“.<sup>845</sup>

Die außenpolitische Stellung des Präsidenten Kekkonen wurde vor allem durch seine herausragende Vermittlungsfunktion in zwei großen Krisen der

---

<sup>840</sup> Vgl. ebenda, S. 55f.

<sup>841</sup> Während des Zweiten Weltkrieges hat Finnland zwei voneinander getrennte Kriege gegen die Sowjetunion geführt: Den „Winterkrieg“ 1939-1940 sowie den „Fortsetzungskrieg“ 1941-1944.

<sup>842</sup> Vgl. Haataja, 2002, S. 761-775.

<sup>843</sup> Zu diesen Personen gehörten vier Vertreter der Agrarpartei, drei der konservativen Partei, vier Sozialdemokraten sowie alle Kandidaten der (neofaschistischen) Patriotischen Volkspartei, vgl. Arter, 1999, S. 56.

<sup>844</sup> Auf Finnisch: *Ystävyys, Yhteistyö ja Avunantosopimus*, YYA.

<sup>845</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 56.

finnisch-sowjetischen Beziehungen geformt: in dem so genannten „Nachtfrost“ („Yöpakkaset“) im Herbst 1958 sowie in der „Notenkrise“ („Noottikriisi“) im Herbst 1961. Die damals als Erfolg bewertete Taktik des Präsidenten zur Vermeidung von größerem Schaden – und potentiell sogar dem Krieg, wie man glaubte – ermöglichte dem Präsidenten eine Ausweitung seiner Kompetenzen. Die Außenpolitik wurde weitestgehend von den anderen Politikbereichen getrennt und zur Zuständigkeit des Präsidenten erklärt. Das Außenministerium wurde zum persönlichen außenpolitischen Instrument des Staatsoberhauptes. Diese die Person Kekkonen betonende Außenpolitik wurde durch die berühmten „Saunadebatten“ zwischen Kekkonen und Brezhnev, bei denen wichtige außenpolitische Entscheidungen getroffen wurden und bei denen oft nur diese beiden Personen anwesend waren, weiter verstärkt. Die fehlende Transparenz und demokratische Legitimität dieser Treffen und der so getroffenen Entscheidungen wurden erst lange nach der Ära Kekkonen bemängelt<sup>846</sup>. Kekkonen hat unzählige informelle Besuche dieser Art in den Kreml unternommen, vor allem während der kritischen Phase des Kalten Krieges in seiner dritten Amtsperiode 1968-1974.<sup>847</sup>

Die personalisierte Führung der finnisch-sowjetischen Beziehungen und das Vertrauen, das Kekkonen in hohen sowjetischen Kreisen genoss, verliehen dem Präsidenten während seiner Amtszeit beinahe autokratische Kompetenzen im Sinne des höchsten Verhandlungsführers des nationalen Interesses. Diese Art der Konfliktvermeidung und insgesamt die außenpolitische Linie Kekkonens bekam im westlichen Teil Europas schnell den Spitznamen „Finnlandisierung“; sie ist vor allem in der letzten Zeit in vielen Werken von finnischen und anderen Autoren kritisch gewürdigt worden.<sup>848</sup>

An dieser Stelle muss allerdings angemerkt werden, dass, obwohl Präsident

---

<sup>846</sup> Trotz der später, lange nach Kekkonens Tod, aufkommenden Kritik an dem Stil Kekkonens hat das finnische Volk während des Kalten Krieges die Unabhängigkeit Finnlands als Verdienst Kekkonens angesehen, da es Kekkonen gelungen war, den östlichen Nachbarn immer wieder zu beruhigen.

<sup>847</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 57.

<sup>848</sup> Vgl. ebenda.

Kekkonen tatsächlich in den meisten Politikbereichen als ein allmächtiger Präsident angesehen werden kann, er trotzdem nicht vergleichbar zu seinem amerikanischen Kollegen ist: Er hat nie als Gesetzgeber in dem Sinne fungiert, als dass er Gesetzesvorlagen initiiert oder sich über Mehrheiten hinweggesehen hätte.<sup>849</sup>

Während der zweiten Amtsperiode von Mauno Koivisto, dem Nachfolger von Kekkonen, wurden viele Verfassungsänderungen vorgenommen, die die Stellung der Regierung gegenüber dem Präsidenten gestärkt haben. Er hatte den Wahlkampf von 1982 mit der Deklaration gewonnen, er wolle die parlamentarischen Elemente des finnischen politischen Entscheidungssystems stärken.<sup>850</sup> Im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen von 1994, bei denen Martti Ahtisaari zum neuen Staatspräsidenten gewählt wurde, wurde eine zweistufige Direktwahl des Präsidenten eingeführt. Ferner wurde die Verfassung so geändert, dass der Präsident nicht mehr die Möglichkeit hatte, das Parlament ohne Vorschlag des Ministerpräsidenten aufzulösen und neue Parlamentswahlen anzuordnen. Außerdem konnte der Präsident von diesem Zeitpunkt an die Regierung dann nicht mehr entlassen, wenn diese das Vertrauen des Parlamentes genoss.<sup>851</sup> Die Bedeutung einer parlamentarischen Exekutive wurde gestärkt, und Premierminister Esko Aho (1991 bis 1995) betonte, dass bei einem normalen Funktionieren des politischen Systems der Präsident im Hintergrund bleiben solle.<sup>852</sup> Alle finnischen Regierungskoalitionen seit 1982 haben auf breiten Mehrheiten basiert, und weder die Bildung der Koalition noch ihre Aufrechterhaltung ist seit dieser Zeit problematisch gewesen.<sup>853</sup>

Die Amtszeit von Präsident Mauno Koivisto wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Während Koivisto von David Arter in einer Linie

---

<sup>849</sup> Vgl. ebenda, S. 60.

<sup>850</sup> Vgl. ebenda.

<sup>851</sup> Im Herbst 1971 hatte Kekkonen noch die zweite Regierung von Karjalainen entlassen, obwohl diese das Vertrauen vom Parlament genoss.

<sup>852</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 61.

<sup>853</sup> Vgl. ebenda; siehe auch Nousiainen, 2002, S. 20.

mit Paasikivi und Kekkonen gesehen wird<sup>854</sup>, beurteilt Jaakko Nousiainen ihn eher als einen sich zurücknehmenden Präsidenten im Sinne von Ståhlberg.<sup>855</sup>

Die Doppelköpfigkeit der finnischen Exekutive ist seit der Mitgliedschaft Finnlands in der Europäischen Union und in der EEA sichtbarer geworden. Unter der Leitung von Seppo Tiitinen veränderte ein parlamentarisches Komitee Artikel 48 der Parlamentarischen Akte passend zur aktuellen politischen Situation, zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union:

„The Eduskunta's Foreign Affairs Committee shall, on request and otherwise when circumstances warrant, receive a report from the government on relations with foreign powers and information on matters concerning the common foreign and security policy of the European Union.“<sup>856</sup>

Das außenpolitische Komitee konnte allerdings solche Benachrichtigung natürlich nur dann erhalten, wenn der Premierminister an den Sitzungen des Europäischen Rates teilgenommen hat. Dies war bis dahin die Aufgabe des Präsidenten gewesen; der folgende Disput ist bis heute nicht gelöst. Die Regierung Aho unterstützte den Vorschlag von Tiitinen und machte einen entsprechenden Gesetzesvorschlag. In den Parlamentswahlen von 1995 unterlag Aho allerdings dem Sozialdemokraten Paavo Lipponen, der neuer Premierminister des Landes wurde. Die kontroverse Diskussion darum, wer Finnland in der Europäischen Union wie auch in anderen internationalen Gremien repräsentieren soll, führte schließlich zu einem pragmatischen Kompromiss, in dem festgelegt wurde, dass der Premierminister an allen Sitzungen des Europäischen Rates teilnehmen soll, der Präsident aber nur in solchen Situationen, wo er dies für notwendig hält.<sup>857</sup> Damit wurde die Frage nach der obersten Repräsentationskompetenz allerdings nicht

---

<sup>854</sup> „The styles of Paasikivi, Kekkonen, and indeed, Koivisto moreover, were personalized and authoritarian“, vgl. Arter, 1999, S. 64.

<sup>855</sup> „Während der Amtszeit des darauf folgenden Präsidenten Mauno Koivisto (1982-1994) kehrte das staatliche Leben zunehmend in Richtung des Parlamentarismus zurück. Insbesondere während seiner zweiten Sechsjahres-Amtszeit bekannte sich der Präsident selbst zum ‚ståhlbergischen Modell‘ und strebte eine Ausweitung der Kompetenzen der vom Parlament getragenen Regierung sowohl in der Innen- als auch in der Außenpolitik an.“ Nousiainen, 2002, S. 19.

<sup>856</sup> Abgedruckt in: Arter, 1999, S. 62.

<sup>857</sup> Vgl. Arter, 1999, S. 62.



beantwortet. Die EU-Mitgliedschaft hat allerdings nicht nur die doppelte Exekutive des Landes gestärkt, sondern auch die Kompetenzen des Parlaments im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erhöht, indem es die EU-Politik beeinflussen und überwachen kann.<sup>858</sup>

Der Zusammenbruch der Sowjetunion vier Monate vor der Übergabe des finnischen Antrags zur EU-Vollmitgliedschaft, welcher die finnische Mitgliedschaft in der Union überhaupt erst ermöglichte, bedeutet einen Wendepunkt in der finnischen Außenpolitik. Zwar bedeutete dieser Schritt eine stärkere Integration mit westlichen Ländern, man blieb jedoch in dieser Position zunächst vorsichtig und beobachtend, um die sensiblen Beziehungen mit Russland nicht zu gefährden.<sup>859</sup>

Die Kombination der präsidentiellen und parlamentarischen Elemente in der Staatsverfassung war über sieben Jahrzehnte stabil gewesen; sie hatte nationale Krisen überstanden und die hinreichende Kontinuität der staatlichen Maßnahmen ermöglicht. Dies wurde durch die Verfassung begünstigt, die festschrieb, dass präsidentielle und parlamentarische Machtzentren auf getrennten Ebenen funktionierten, wodurch eine Konkurrenzsituation und ein potentieller Konflikt vermieden werden sollte. In den 90er Jahren änderte sich allerdings diese Situation. Zunächst verstärkte die Einführung der Direktwahl des Präsidenten im Jahre 1994 die Legitimität der Präsidentschaft. Schon in den ersten Wahlen verschob sich das Amt des Präsidenten hierdurch mehr in das politische Feld. Präsident Martti Ahtisaari passte sich den parlamentarischen Erfordernissen an und forderte ein politisches Entscheidungssystem, bei dem der Präsident, die Regierung und das Parlament gemeinsam die Beschlussfassung übernehmen sollten. Die Führung der Außenpolitik wurde in dieser Zeit pluralistisch. Allerdings wurden die Zuständigkeiten in diesem doppelstanzigen System

---

<sup>858</sup> Vgl. ebenda, S. 64.

<sup>859</sup> Bei den gewaltigen Ereignissen in Vilnius 1991 unterstützte Finnland nicht offiziell die Unabhängigkeitsbestrebungen Litauens, sondern erklärte die Angelegenheit zur internen Frage der Sowjetunion. Als Koivisto Anfang der 80er Jahre ins Amt kam, und ein Journalist fragte, wie man mit drei Worten die Substanz der finnischen Außenpolitik erklären könnte, antwortete Koivisto lediglich: „hyvät suhteet naapureihin“ („gute Nachbarsbeziehungen“).

undeutlicher und es gab ein „Problem der konkurrierenden Legitimitäten“<sup>860</sup>. Wie bereits erwähnt, betraf das größte Problem hierbei die Repräsentation Finnlands in der Europäischen Union bzw. im Europäischen Rat. Es kam in dieser Angelegenheit zu einem offenen Konflikt zwischen Präsident Ahtisaari und dem finnischen Parlament. Auch wenn Ahtisaari zunächst einen „Zwischensieg“ erringen konnte, indem er das Recht bekam, neben dem Premierminister an den Sitzungen des ER teilzunehmen, war das Thema hiermit nicht abgeschlossen.<sup>861</sup> Die Regierung wurde im Jahre 1994 dazu verpflichtet, die Arbeit zur Neufassung des gesamten Grundgesetzes aufzunehmen und so die noch offenen Fragen bezüglich der Machtbefugnisse einzelner Institutionen zu klären. Die Forderung des Parlaments „zur Parlamentarisierung der Machtbefugnisse des Präsidenten der Republik“ wurde in diese Arbeit integriert.<sup>862</sup>

Aufgrund des über Jahrhunderte wirkenden starken Einflusses der schwedischen Herrschaft war die finnische Staatsverfassung von 1919 in zwei zentrale Grundgesetze aufgeteilt worden: Das erste Grundgesetz regelte die Regierungsform, die ursprünglich die königliche Gewalt und die Arbeit der Regierung definierte. Das zweite war die Geschäftsordnung des Parlaments, die die Funktion der Volksvertretung normierte. Als man eine neue Verfassung für Finnland entwarf, wollte man gleichzeitig diese Zweiteilung abschaffen und nach kontinentalem Vorbild ein einheitliches Grundgesetzwerk herstellen.<sup>863</sup> Der Präsident der Republik bestätigte das neue Grundgesetz und setzte es am 1. März des Jahres 2000 in Kraft.<sup>864</sup>

Das Profil des finnischen Premierministers unter der alten Verfassung war traditionell schwach gewesen. Die längeren Regierungszeiten der einzelnen Regierungen, die Konsens orientierte Politik und die die Rolle des Premierministers betonende Europapolitik haben allerdings die politische Führungsrolle des Premierministers Realität werden lassen. Dieser Machtzuwachs der Institution des Präsidenten spiegelt sich auch in der

---

<sup>860</sup> Nousiainen, 2002, S. 23.

<sup>861</sup> Vgl. ebenda.

<sup>862</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 24.

<sup>863</sup> Vgl. ebenda.

<sup>864</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

neuen Verfassung wider.<sup>865</sup>

### III. 2. 3 Die Entstehung der neuen Verfassung im Jahre 2000

Zwischen der finnischen Europapolitik und der finnischen Staatsverfassung gab es einen gewissen Konflikt: Aufgrund der generellen außenpolitischen Kompetenz des Präsidenten und der Verlagerung vieler regulärer innenpolitischer Angelegenheiten auf eine internationale Ebene schienen die Europapolitischen Angelegenheiten ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Präsidenten überzugehen, welches ein Widererstarben der präsidentiellen Kompetenzen bedeutet hätte. Durch eine Grundgesetzänderung wurde eine vorläufige Regelung getroffen, die der Regierung die Hauptverantwortung für die nationale Vorbereitung von Unionsangelegenheiten und die damit zusammenhängenden Maßnahmen zuwies. Die um die Rolle des Präsidenten geführte Diskussion endete, wie bereits oben erwähnt, vorläufig mit einem Kompromiss, demzufolge der Präsident nach seinem Ermessen an der Seite des Ministerpräsidenten an den Beratungen des Europäischen Rates über „wichtige Fragen internationaler Politik“ teilnehmen kann.<sup>866</sup> Tatsächlich wurde hiermit eine Verlagerung der außenpolitischen Kompetenzen des Präsidenten zugunsten des Premierministers getroffen, da die außenpolitischen Entscheidungen der Mitgliedsländer in zunehmenden Maße in der oder durch die EU entschieden werden, wo der finnische Premierminister über mehr Kompetenzen verfügt als der finnische Präsident.

In Artikel 2 der neuen finnischen Verfassung werden die Prinzipien der Volkssouveränität und der Repräsentativität der Staatsverfassung sowie die Stellung des Parlaments als höchstes Staatsorgan festgelegt. Die Stellung der obersten Staatsorgane und ihr allgemeines Aufgabengebiet werden in

---

<sup>865</sup> Artikel 66 der finnischen Verfassung: „Der Ministerpräsident leitet die Tätigkeit des Staatsrates und sorgt für die Abstimmung der Vorbereitung und Beratung der dem Staatsrat obliegenden Angelegenheiten. Der Ministerpräsident leitet die Beratung der Angelegenheiten in der Plenarsitzung des Staatsrates.“ Abgedruckt in: Nousiainen, 2002, S. 36.

<sup>866</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 40.

Artikel 3 auf der Grundlage der Gewaltenteilung genauer bestimmt.<sup>867</sup> Die exekutiven Befugnisse der finnischen Regierung sind genereller Art. Ihr unterstehen sämtliche Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten, die nicht dem Präsidenten oder einem anderen Hoheitsträger vorbehalten sind. Ein althergebrachtes Prinzip ist, dass die Regierung die Angelegenheiten ihres Zuständigkeitsbereiches innerhalb ihres eigenen Beschlussfassungssystems regelt, zu dem der Präsident der Republik formell keinen Zugang hat.<sup>868</sup> Die allgemeine Normierung der außenpolitischen Beschlussfassung in Artikel 93 Abs. 1 des Grundgesetzes ist ein in Parteiverhandlungen ausgehandelter Kompromiss zwischen der präsidentialen Tradition und den Erfordernissen der Parlamentarisierung. Die Regelung bleibt bei der letztendlichen Autorität des Präsidenten in außenpolitischen Angelegenheiten, bindet ihn allerdings operativ an den Staatsrat. Dies ermöglicht in der Praxis einen weiten Spielraum hinsichtlich der Frage, wie die Wechselwirkungsbeziehungen zwischen den Instanzen im Einzelnen gestaltet werden.<sup>869</sup>

Die Betonung der parlamentarischen Züge der Staatsverfassung bedeutet einerseits die Stärkung der Stellung des Parlaments im Vergleich zur Regierung und andererseits die Stärkung der Stellung der Regierung im Verhältnis zum Präsidenten. Eine der wichtigsten Änderungen der gesamten Reform war der Übergang von einem präsidentiell orientierten Regierungsbildungsverfahren zu einem parlamentarischen. Zwar war der Einfluss des Präsidenten auf die Wahl des Premierministers und der Koalition unter der alten Verfassung nicht immer in der Realität gegeben, die Möglichkeit seiner legitimen Intervention hatte aber stets bestanden. Daher zählte diese Kompetenz zu den wichtigsten Machtbefugnissen des Präsidenten unter der alten Verfassung.<sup>870</sup>

Gemäß Artikel 61 der Verfassung wählt das Parlament den Premierminister. Der Präsident nominiert für diese Wahl den Kandidaten für das Amt des

---

<sup>867</sup> Vgl. ebenda S. 26.

<sup>868</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>869</sup> Vgl. ebenda, S. 39.

<sup>870</sup> Vgl. ebenda, S. 29.

Premierministers, er ist bezüglich der Person jedoch an das Ergebnis der zwischen den Parlamentsfraktionen geführten Beratungen gebunden:<sup>871</sup>

„Das Parlament wählt den Ministerpräsidenten, den der Präsident der Republik für diese Aufgabe ernennt. Die anderen Minister ernennt der Präsident nach dem Vorschlag des zum Ministerpräsidenten Gewählten. Vor der Wahl des Ministerpräsidenten beraten die Parlamentsfraktionen über das Regierungsprogramm und die Zusammensetzung des Staatsrates. Aufgrund der Ergebnisse dieser Beratungen und nach Anhörung des Parlamentspräsidenten teilt der Präsident der Republik dem Parlament den Ministerpräsidentenkandidaten mit. Der Kandidat wird zum Ministerpräsidenten gewählt, wenn bei offener Abstimmung im Parlament mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen seiner Wahl zugestimmt hat. Erhält der Kandidat nicht die erforderliche Mehrheit, wird nach dem gleichen Verfahren ein neuer Ministerpräsidentenkandidat aufgestellt. Erhält auch der neue Kandidat nicht mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen, wird im Parlament die Wahl des Ministerpräsidenten als offene Abstimmung ausgeführt. Gewählt wird dann die Person, die die meisten Stimmen erhalten hat.“<sup>872</sup>

Dies entspricht der Praxis eines parlamentarischen Systems. Im Normalfall werden in den Parteiverhandlungen vor dieser Wahl sowohl die Grundlage der Regierung und die Richtlinien des Programms als auch die Person des Premierministers vereinbart. Der Präsident hat die Möglichkeit der aktiven Einflussnahme erst, wenn die Verhandlungen in eine Sackgasse geraten. Vollständig auf dem Einfluss des Präsidenten beruhende, so genannte Geschäftsministerkabinette („stop gap governments“), die es noch in den 70er Jahren gab, sind allerdings inzwischen nicht mehr möglich.<sup>873</sup>

Die wichtigsten Änderungen der Kompetenzen des Präsidenten in der neuen Verfassung betreffen also die Regierungsbildung, die oben bereits diskutiert wurde, sowie die Leitung der Außenpolitik. Die prinzipielle Bedeutung des Regierungsbildungsverfahrens ist groß: Die Bindung und die Abhängigkeit zwischen dem Präsidenten und dem Kabinett nehmen ab, wenn der Ministerpräsident nicht mehr vom Präsidenten, sondern vom Parlament bestimmt wird. Die anderen Minister ernennt der Präsident auf den Vorschlag des gewählten Premierministers; er wird nicht mit demselben

<sup>871</sup> Vgl. ebenda, S. 30.

<sup>872</sup> Artikel 61 der finnischen Verfassung.

<sup>873</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 30.

Nachdruck wie zuvor seine Wünsche zu der Person vertreten können.<sup>874</sup>

Im Artikel 64 der neuen Verfassung wird ausdrücklich festgelegt, dass der Präsident ohne vorgetragenes Gesuch den Staatsrat oder einen einzelnen Minister nur aufgrund eines Misstrauensvotums des Parlaments entlassen kann und in diesem Fall auch entlassen muss.<sup>875</sup>

Auch hinsichtlich der Gesetzgebung ist der Präsident in der neuen Verfassung in seinen Kompetenzen schwächer geworden: Der Präsident muss die angenommenen Gesetze bestätigen oder kann sein Veto einlegen, aber inhaltlich ist er bei den Vorbereitungen der Gesetze von der Regierung abhängig. Das Einbringen von Regierungsvorlagen in das Parlament wird zwar weiterhin in der Präsidentensitzung beschlossen, der Präsident kann allerdings sachlich nicht von dem vorbereitenden Standpunkt der Regierung abweichen.<sup>876</sup>

Die neue Verfassung Finnlands ist am 1. März 2000 in Kraft getreten. Ihr vordergründiges Ziel, die parlamentarischen Aspekte des finnischen Entscheidungssystems weiter zu verstärken, wurde vor allem durch zwei grundlegende und nunmehr veränderte Aspekte der Verfassung erreicht. Zum einen fällt die Wahl des Premierministers nicht mehr in die Kompetenzen des Präsidenten, sondern in die des Parlaments und der parlamentarischen Parteien. Ferner wurde der bedeutsame Artikel 33 geändert und heißt nunmehr:

„Der Präsident leitet die Außenpolitik in Zusammenarbeit mit der Regierung.“<sup>877</sup>

Die Beschlussfassung des Präsidenten erfolgt nach Artikel 58 der finnischen Verfassung auf den Vorschlag der Regierung:

---

<sup>874</sup> Vgl. ebenda, S. 32.

<sup>875</sup> Vgl. ebenda, S. 33.

<sup>876</sup> Vgl. ebenda.

<sup>877</sup> Abgedruckt in: Arter, 1999, S. 63.

„Der Präsident der Republik fasst seine Beschlüsse im Staatsrat auf dessen Lösungsvorschlag. Wenn der Präsident der Republik nicht in Übereinstimmung mit dem Lösungsvorschlag des Staatsrates in einer Angelegenheit entscheidet, wird die Angelegenheit zur Vorbereitung an den Staatsrat zurückverwiesen. Über die Abgabe und die Rückziehung einer Regierungsvorlage wird darauf nach dem neuen Lösungsvorschlag des Staatsrates entschieden.

Der Präsident entscheidet abweichend von Absatz 1 ohne einen Lösungsvorschlag des Staatsrates:

- 1) über die Ernennung des Staatsrates und seiner Mitglieder sowie über die Abberufung des Staatsrates und seiner Mitglieder;
- 2) über die Anordnung vorzeitiger Parlamentswahlen;

[...]

Der Präsident der Republik entscheidet in militärischen Befehlsangelegenheiten unter Mitwirkung eines Ministers so, wie es durch das Gesetz näher geregelt wird. Bei militärischen Ernennungen und in Angelegenheiten, die das Präsidialamt betreffen, entscheidet der Präsident so, wie es durch Gesetz vorgeschrieben ist.“<sup>878</sup>

Diese Regelung beinhaltet das bereits zuvor geltende Prinzip, dass der Präsident von seiner Entscheidungskompetenz in der ministerialen Sitzung Gebrauch macht, während die Minister die Möglichkeit zu Stellungnahmen haben. Die parlamentarische Bindung wurde hier durch zwei Komponenten verstärkt: Einerseits wurde zur fast ausnahmslosen Regel erklärt, dass der Entscheidungsvorschlag der Regierung die Grundlage für die Entscheidung des Präsidenten darstellt, andererseits wurde dem Präsidenten ein Abweichen hiervon erschwert.<sup>879</sup>

Über acht Jahrzehnte hat die Staatsrechtslehre dem Staatsoberhaupt das Recht zugestanden, Entscheidungen auch gegen den Standpunkt der Regierung durchzusetzen. Offene Konfliktsituationen hat es selten gegeben; Meinungsverschiedenheiten sind regelmäßig im Voraus hinter den Kulissen beigelegt worden. Im neuen Grundgesetz wurde dieses, von den typischen parlamentarischen Ländern abweichende Verfahren beibehalten, allerdings kann der Präsident eine abweichende Entscheidung nur noch aufgrund einer neuen Vorbereitung und eines neuen Entscheidungsvorschlags von der Regierung treffen. Nousiainen sieht hier die Grundlage einer guten Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Präsidenten vorbereitet:

<sup>878</sup> Artikel 58 der finnischen Verfassung.

<sup>879</sup> Vgl. Nousiainen, 2002, S. 33f.

„Es kann wohl prognostiziert werden, dass eine Harmonie zwischen Präsident und Staatsrat das vorherrschende Modell in der zukünftigen Politik sein wird.“<sup>880</sup>

Zusammenfassend ist also festzustellen, dass einerseits die Machtbefugnisse des Präsidenten im neuen Grundgesetz vermindert wurden und dass andererseits seine Entscheidungskompetenz stärker als bisher gebunden ist.<sup>881</sup>

### III. 2. 4 Die Verfassungswirklichkeit

Über die finnische Verfassungswirklichkeit unter der neuen Verfassung lässt sich, wie bereits konstatiert, aufgrund der kurzen Zeit ihres Bestehens bislang nur wenig Empirisches sagen. Das neue Grundgesetz Finnlands bedeutet weniger eine neue Ära im staatlichen Leben des Landes, sondern beschreibt vielmehr die kontinuierliche Entwicklung des Systems von einem starken Präsidialismus in Richtung eines stärker werdenden Parlamentarismus. Diese Entwicklung wurde in Finnland bereits seit dem Ende der Ära Kekkonen 1982 begonnen und kann auch überall in Europa beobachtet werden. Die neue Verfassung intendiert, die Rolle des Präsidenten mehr als eine Stütze der jeweiligen Regierung, als Konfliktvermittler und als Dolmetscher des Volkswillens zu etablieren und weniger als die eines starken Entscheidungsträgers.<sup>882</sup> Allerdings scheint es, dass auch unter der neuen Verfassung der Konflikt, wer außenpolitisch tatsächlich über die größte Macht verfügt, potentiell weiterhin bestehen bleibt. Die Jahre der allmächtigen Präsidentschaft im Stil Kekkonens sind allerdings mit der Verfassung unwiederbringlich vorbei.

---

<sup>880</sup> Ebenda, S. 34.

<sup>881</sup> Vgl. ebenda, S. 34f.

<sup>882</sup> Vgl. ebenda, S. 44f.



### III. 3 Der starke Präsident Frankreichs

#### III. 3. 1 Hintergrund: Die Entstehung der Verfassung der V. Republik

Der Hintergrund für den starken Präsidenten in der Verfassung der V. Republik war die Zerrissenheit der IV. Republik. Die Verfassung der IV. Republik hatte im Gegensatz zu der Verfassung der V. Republik keine durchgreifenden Reformen angestrebt; sie ähnelte weitgehend der Verfassung der III. Republik, welche hier aus diesem Grunde als der Hintergrund sowie als Ausgangspunkt für die V. Republik von Frankreich verstanden wird. Die Verfassung der V. Republik von Frankreich wurde durch ein Referendum im September 1958 angenommen. Diese Verfassung sollte die bestehenden staatsrechtlichen und politischen Verhältnisse grundlegend verändern und erneuern.<sup>883</sup>

Der Verfassungstext der III. Republik war ungewöhnlich kurz, er umfasste lediglich 32 Artikel. Diese Tatsache ist darauf zurückzuführen, dass die Schöpfer der Verfassung eigentlich kein lang anhaltendes Werk anstrebten, sondern mit dieser Verfassung eher eine Art Interimslösung schaffen wollten. Die Schöpfer dieser Interimslösung hofften, dass Frankreich bald wieder zu einer Monarchie zurückkehren würde, und beschränkten sich daher auf diesen kurzen Verfassungstext. Allerdings führte diese Verfassung ein parlamentarisches System in Frankreich ein: In der Verfassung war festgelegt worden, dass die Regierung dem Parlament – bestehend aus der Abgeordneten-Kammer und dem Senat – gegenüber verantwortlich sein soll. Der Präsident der Republik hatte laut dieser Verfassung zwar das Recht, die Abgeordneten-Kammer aufzulösen, bedurfte hierfür allerdings der Zustimmung des Senats.<sup>884</sup>

Die ursprünglich als Provisorium gedachte Verfassung der III. Republik von

---

<sup>883</sup> Vgl. Zürn, Peter: Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung der V. Republik in Frankreich, Münchener Studien zur Politik, 5. Heft. München 1965., S. 3. Vgl. hierzu auch: Woyke, Wichard: Frankreichs Außenpolitik. Von de Gaulle bis Mitterand. Opladen 1987, S. 25.

<sup>884</sup> Vgl. Zürn, 1965, S. 3.

1875 hatte eine Lebensdauer von 65 Jahren. Es wurde allerdings schon bald klar, dass unter dieser Verfassung das Parlament bzw. die Abgeordneten-Kammer als die direkt gewählte Volksvertretung zum mächtigsten Faktor im Staat wurde. Letztendlich war das übermächtige Parlament, das „Régime d'Assemblée“<sup>885</sup>, der Faktor, woran auch die IV. Republik scheitern sollte.

Der Grund für diese Ausgestaltung der Kräfteverhältnisse zwischen der Exekutive und der Legislative und für das außergewöhnlich starke Parlament, das es trotz der ausgeglichenen Machtverteilung im Verfassungstext geschafft hatte, übermächtig stark zu werden, lag in dem damaligen grundsätzlichen Misstrauen der Republikaner gegenüber den Monarchisten, welche auf eine baldige Rückkehr der Monarchie hofften.<sup>886</sup> Die Exekutive konnte das Parlament trotz ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen nicht auflösen. Das Parlament übte auf der anderen Seite sein Recht, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen, in zunehmendem Maße aus.<sup>887</sup>

Die Jahre von 1919 bis 1940, bis zur Abschaffung der Verfassung der III. Republik, waren in Frankreich von einem rapiden Verfall und einer politischen Instabilität gekennzeichnet. Auf der einen Seite konnte die vom Parlament abhängige Regierung keine effektive und kontinuierliche Politik betreiben: Die durchschnittliche Lebensdauer eines Kabinetts während dieser Zeitperiode betrug lediglich sechs Monate. Auf der anderen Seite wurde das Parlament seiner gesetzgeberischen Aufgabe immer weniger gerecht. So wurden während dieser Zeit weder neue Gesetze erlassen, noch war eine effektive Staatsführung möglich.<sup>888</sup>

---

<sup>885</sup> Nach den Worten von Peter Zürn „die Herrschaft einer omnipotenten Abgeordneten-Kammer“, Zürn, 1965, S. 3.

<sup>886</sup> Der konservative Präsident MacMahon hatte am 16. Mai 1877 die Kammer aufgelöst und die Regierung beurlaubt, ohne dass die republikanische Mehrheit der Kammer zuvor die gemäßigte Regierung zum Rücktritt gezwungen hätte. MacMahon hatte hoch gepokert und mit einem sicheren Sieg der Monarchisten bei den Neuwahlen gerechnet, musste aber nach einem Sieg der Republikaner seine Niederlage eingestehen. Damit wurde Frankreich endgültig zur Republik. Das Taktieren von MacMahon mit der Parlamentsauflösung wurde allgemein als Machtmissbrauch angesehen. Die Konsequenzen aus den Handlungen von MacMahon waren, dass sich das Parlament ab diesem Zeitpunkt sehr skeptisch gegenüber der Regierung verhalten sollte und alles, was mit einem Präsidenten zu tun hatte, mit einem Staatsstreich gleich gesetzt wurde. Vgl. hierzu Zürn, 1965, S. 4.

<sup>887</sup> Vgl. Zürn, 1965, S. 4.

<sup>888</sup> Vgl. ebenda, S. 4f.

Während des so genannten “Vichy-Régime” in der Zeit von 1940 bis 1945 regierte Marschall Pétain autoritär unter den Bedingungen von Krieg und Besetzung. Aufgrund der schlechten Erfahrungen dieser Zeit war es für die Verfassungsgeber nach dem Krieg von besonderer Bedeutung, dass das Staatsoberhaupt nicht zu stark werden würde. Darüber hinaus war zu diesem Zeitpunkt die Machtübernahme von Napoleon III (1852-1870) noch nicht vergessen, und man wollte ähnliche politische Situationen möglichst verhindern. Dies erklärt, warum die Verfassungsväter der IV. Republik von Frankreich eine starke Stellung des Präsidenten unbedingt verhindern wollten.<sup>889</sup>

Die Verfassung der IV. Republik, die ebenfalls durch ein Volksreferendum am 13. Oktober 1946 zustande kam, zeichnete sich primär durch ein Misstrauen gegenüber einer starken Exekutive aus. Das Parlament nimmt aus diesem Grunde unter den Institutionen den ersten Platz im Text ein. Der Stellung des Präsidenten der Republik ist erst der fünfte Titel der Verfassung gewidmet, und erst danach folgt die Regierung. Diese Rangordnung entspricht auch der Verfassungswirklichkeit der IV. Republik von Frankreich.<sup>890</sup>

Die IV. Republik blieb allerdings recht erfolglos. Kohärente und regierungsfähige Mehrheiten oder Koalitionen, die eine gewisse Regierungskontinuität hätten garantieren können, gab es in der IV. Republik nicht. Viele der Mängel der IV. Republik waren, wie Peter Zürn konstatiert, in der Verfassung bereits begründet. Hierfür listet er drei Hauptmängel auf:

- 1) Das Parlament war das erste und wichtigste Organ der IV. Republik. Das Parlament konnte Gesetze alleine und unabhängig beschließen, war allerdings mit dieser Aufgabe überfordert, so dass es mehrfach diese Kompetenzen, verfassungswidrig, an die Regierung weiterleiten musste.
- 2) Eine Regierung sollte laut Verfassung nur mit absoluter Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung entlassen werden können, die meisten Regierungen hat das Parlament allerdings, wieder verfassungs-

---

<sup>889</sup> Vgl. ebenda, S. 5.

<sup>890</sup> Vgl. ebenda, S. 6.

widrig, mit einer einfachen Mehrheit gestürzt.<sup>891</sup>

3) Durch diese Regierungspraxis wurde die Regierung zunehmend zu einer Art Parlamentsausschuss degradiert, der die jeweiligen in der Nationalversammlung herrschenden politischen Verhältnisse darzustellen hatte.

Dies führte dazu, dass insgesamt 23 Regierungen in den zwölf Jahren der IV. Republik regierten. Das parlamentarische Regime, das die Verfassungsgeber von 1946 hatten errichten wollen, wurde endgültig zum „Régime d'Assemblée“, d. h. alle Macht im Staate lag praktisch in den Händen einer in sich selbst uneinigen, in die verschiedensten politischen Gruppen und Richtungen aufgesplitterten Volksvertretung. Da dieses „Assemblée“ aufgrund der Aufspaltung nicht in der Lage war, politische Entscheidungen zu treffen, und da die Regierung praktisch ausgeschaltet war, entstand im zunehmenden Maße ein Vakuum staatlicher Macht.<sup>892</sup>

Dieses von Peter Zürn „Ministerkarussell“<sup>893</sup> getaufte Gebilde konnte schließlich in der Öffentlichkeit nicht mehr glaubhaft auftreten. Aus diesem Grunde hat keiner versucht, die Verfassung der IV. Republik zu retten, als 1958 der Beschluss einer neuen Verfassung auf die Tagesordnung kam.<sup>894</sup>

### **III. 3. 2 Der französische Präsident in der Verfassung der V. Republik (1958)**

Der wichtigste Mann der V. Republik von Frankreich und der entscheidende Verfassungsvater war General Charles de Gaulle. Unmittelbar nach seiner Wahl zum Premierminister 1958 ließ de Gaulle eine Verfassung ausarbeiten, die dem zukünftigen Staatspräsidenten weit reichende Kompetenzen verlieh und ihn zu einer zentralen Institution vor allem im außenpolitischen Bereich der V. Republik machte. De Gaulle wollte

<sup>891</sup> Vgl. ebenda, S. 7.

<sup>892</sup> Vgl. Zürn, 1965, S. 8f.

<sup>893</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>894</sup> Zur Beendigung der IV. Republik hat zusätzlich die Kolonialpolitik und insbesondere die Algerien-Frage beigetragen, vgl. hierzu Zürn, 1965, S. 9.

Frankreich nach zahlreichen das Land schwächenden Kolonialkriegen wieder zu der ursprünglichen Bedeutung und Unabhängigkeit in der Welt führen. Diese Stärke wurde später zu einem der führenden Leitmotive der Außenpolitik von de Gaulle.<sup>895</sup> Charles de Gaulle gehörte zu den Kritikern der Verfassungen der III. und IV. Republik und hatte auch nach dem Referendum von 1946 nicht aufgehört, die Verfassung der IV. Republik öffentlich zu kritisieren. Er bemängelte vor allem, dass der Entwurf dem Staatschef zu wenige Kompetenzen verleiht. Zu diesen Kompetenzen sollte seiner Ansicht nach unbedingt das Recht gehören, die Nationalversammlung aufzulösen. Ferner bemängelte er die Tatsache, dass alle Akte des Präsidenten der Gegenzeichnung bedurften.<sup>896</sup> Er vermisste eine klarere Gewaltenteilung und eine effektivere Staatsführung:

„To be sure, it is the very essence of democracy that opinions are expressed, and that they are endeavor, by means of the right to vote, to guide public action and legislation accordingly. But all principles and all experience also require the powers of the state – legislative, executive, and judicial – to be clearly separated and well balanced, and a national arbitration – capable of maintaining the highest degree of continuity in the midst of intrigues – to be established above political contingencies. [...] It goes without saying that the executive power cannot emanate from a parliament composed of two chambers and exercising legislative power without the danger of leading to a confusion of powers in which the government would soon be reduced to nothing but a gathering of delegations. [...] Truly, the unity, the cohesion, and the internal discipline of the French government must be sacred, or else the very leadership of the country will rapidly become powerless and disqualified.“<sup>897</sup>

Der Präsident der Republik nimmt in der französischen Verfassung von 1958 einen besonderen Platz ein. Ihm ist der erste institutionelle Titel mit 15 Artikeln gewidmet, wodurch klar wird, dass der Verfassungsschöpfer die Rolle des künftigen Präsidenten der Republik als die tragende Säule des neuen Systems ansah.<sup>898</sup> Der Präsident sollte in der V. Republik entsprechend Art. 6 der Verfassung von einem Wahlkollegium gewählt werden:

<sup>895</sup> Vgl. Woyke, 1987, S. 165.

<sup>896</sup> Vgl. Zürn, 1965, S. 31.

<sup>897</sup> De Gaulle, Charles: The Bayeux Manifesto, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 139-141, hier S. 140.

<sup>898</sup> Vgl. Zürn, 1965, S. 50f.

„Der Präsident der Republik wird für einen Zeitraum von sieben Jahren von einem Wahlgremium gewählt, das aus den Mitgliedern des Parlaments, der Generalräte und der Versammlungen der überseeischen Gebiete sowie aus den gewählten Vertretern der Gemeinderäte besteht.“<sup>899</sup>

Der Premierminister des Landes ist laut der Verfassung von 1958 verantwortlich gegenüber der Nationalversammlung (Art. 20); wird gegenüber dem Premierminister ein Misstrauensvotum vom Parlament ausgesprochen, muss er zurücktreten (Art. 49 und 50).<sup>900</sup> Der Premierminister wird vom Präsidenten ernannt und entlassen<sup>901</sup>, und der Präsident kann das Parlament auflösen:

„Der Präsident der Republik ernennt den Premierminister. Er entlässt den Premierminister aus seinem Amt, wenn ihm dieser den Rücktritt der Regierung anbietet. Auf Vorschlag des Premierministers ernennt und erlässt er die übrigen Mitglieder der Regierung. [...] Der Präsident der Republik kann nach Beratung (*consultation*) mit dem Premierminister und den Präsidenten der Versammlung die Auflösung der Nationalversammlung verfügen. Die allgemeinen Wahlen finden frühestens 20, spätestens 40 Tage nach der Auflösung statt.“<sup>902</sup>

Artikel 5 definiert die Kompetenzen des Präsidenten:

„Der Präsident der Republik wacht über die Einhaltung der Verfassung; mit seinem Schiedsspruch gewährleistet er das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Gewalten sowie die Kontinuität des Staates. Er ist der Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Integrität des Staatsgebietes, der Einhaltung der Abkommen der Gemeinschaft und der Verträge.“

Dieser Artikel verstärkt nach Ansicht einiger Autoren den Eindruck, dass der Präsident zwar insgesamt „oberhalb“ des alltäglichen politischen Prozesses steht, gleichzeitig allerdings kann dieser Artikel so interpretiert werden, dass er fast jede Intervention legitimiert, die der Präsident als

<sup>899</sup> Die hier zitierten Artikel der Verfassung der V. Republik von Frankreich sind übernommen von: Zürn, 1965, S. 300-302.

<sup>900</sup> Diese Teile der Verfassung machten die Republik aus Sicht einiger Beobachter von damals unmissverständlich zu einem parlamentarischen System, vgl. hierzu Elgie, Robert: France, in: Ders. (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 67-85, hier S. 67.

<sup>901</sup> Artikel 8 der Verfassung der V. Republik von Frankreich, vgl. Anmerkung Nr. 935.

<sup>902</sup> Artikel 12 der Verfassung der V. Republik von Frankreich, vgl. Anmerkung Nr. 935. (Hervorheb. i. Orig.)

„Garant der nationalen Unabhängigkeit“ vollziehen mag.<sup>903</sup> Als Schiedsrichter soll der Staatspräsident also mehr als lediglich ein „Unparteiischer“ sein und daher über den Parteien, dem Parlament und der Regierung stehen, deren Aufgabe es ist, sich mit Problemen der Tagespolitik auseinander zu setzen.<sup>904</sup> Allerdings braucht er im Normalfall die Gegenzeichnung des Premierministers:

„Die Handlungen des Präsidenten der Republik, mit Ausnahme derjenigen nach Art. 8 (erster Absatz), 11, 12, 16, 18, 54, 56 und 61, bedürfen der Gegenzeichnung durch den Premierminister und gegebenenfalls durch die verantwortlichen Minister.“<sup>905</sup>

Auch der Premierminister des Landes verfügt über beträchtliche konstitutionelle Macht. In Artikel 20 wird bestätigt, dass die Regierung über die Politik des Landes entscheidet und diese leitet, dass sie über die Verwaltung und die Militärkräfte des Landes verfügt und dass sie gegenüber der unteren Kammer der Legislative, der Nationalversammlung, verantwortlich ist. Artikel 21 besagt, dass der Premierminister die allgemeine Verantwortung für die Arbeit der Regierung sowie für die Ausführung der Gesetze trägt. Und Artikel 8 schließlich betont, dass der Premierminister das Recht hat, die Namen der Kabinettsmitglieder für den Präsidenten vorzuschlagen, welcher die Minister ernennt. Weiter hat der Premierminister zahlreiche Rechte gegenüber dem Parlament, da er die Spitze der Regierung darstellt. Zu diesen zählen u. a. die Initiierung von Gesetzen und die Stellung einer Vertrauensfrage.<sup>906</sup>

Die gesetzgeberischen Kompetenzen des Präsidenten werden in den Artikeln 10 und 11 definiert:

„Der Präsident der Republik verkündet die Gesetze innerhalb von 15 Tagen, nachdem sie endgültig angenommen und der Regierung übermittelt worden sind. Er kann vor Ablauf dieser Frist vom Parlament eine neue Beratung über das Gesetz oder einzelner seiner Artikel verlangen. Diese erneute Beratung darf nicht verweigert werden.“ (Art. 10)

---

<sup>903</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 76.

<sup>904</sup> Vgl. Zürn, 1965, S. 55.

<sup>905</sup> Artikel 19 der französischen Verfassung, vgl. hierzu Anmerkung Nr. 935.

<sup>906</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 76.

„Der Präsident der Republik kann auf Vorschlag der Regierung während der Dauer der Sitzungsperioden oder auf gemeinsamen Vorschlag der beiden Versammlungen, nachdem er im *Journal officiel* veröffentlicht wurde, jeden Gesetzentwurf zum Volksentscheid bringen, der die Organisation der öffentlichen Gewalten betrifft, der die Billigung eines Abkommens innerhalb der Gemeinschaft enthält oder der darauf abzielt, die Ratifizierung eines Vertrags zu gestatten, der, ohne im Widerspruch zur Verfassung zu stehen, Rückwirkungen auf das Funktionieren der Institutionen haben könnte. Führt der Volksentscheid zur Annahme des Entwurfs, verkündet ihn der Präsident der Republik innerhalb der im vorangehenden Artikel vorgesehenen Frist.“ (Art. 11)

Artikel 13 regelt die Ernennungen, die der Präsident vornimmt. Diese unterscheiden sich im Wesentlichen nicht von denen des finnischen oder österreichischen Präsidenten. Nach Artikel 15 führt der Präsident die Streitkräfte:

„Der Präsident der Republik ist der Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er führt den Vorsitz in den obersten Räten und Ausschüssen der nationalen Verteidigung.“<sup>907</sup>

Allerdings bedürfen auch diese politischen Entscheidungen der Zusammenarbeit und Zustimmung des Präsidenten und des Premierministers. So besagt Art. 21 beispielsweise, dass der Premierminister die Verantwortung für die nationale Verteidigung trägt. Gleichzeitig wird aber im Art. 15 betont, dass der Präsident der oberste Befehlshaber über die Streitkräfte ist.

Der Artikel 16 der französischen Verfassung räumt dem Präsidenten besondere und unter Umständen recht weit reichende Kompetenzen ein:

„Wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und wenn das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen ist, ergreift der Präsident der Republik nach förmlicher Beratung (*consultation*) mit dem Premierminister, mit dem Präsidenten der Versammlungen wie auch dem Verfassungsrat die von diesen Umständen erforderten Maßnahmen. [...] Diese Maßnahmen müssen von dem Willen durchdrungen sein, den verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten in

<sup>907</sup> Vgl. Anmerkung Nr. 935.



kürzester Frist die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verschaffen.“<sup>908</sup>

Dieser Artikel ermöglicht es dem französischen Präsidenten im Falle einer ernsthaften Gefährdung von Institutionen der Republik, der Unabhängigkeit der Nation, der Integrität ihres Territoriums oder bei einer Gefährdung der Erfüllung der internationalen Verpflichtungen des Staates, bei der das normale Funktionieren der öffentlichen Macht unterbrochen würde, laut einigen Autoren, punktuell die “Funktion eines Diktators”<sup>909</sup> auszuüben. Der Artikel ist allerdings bislang nur einmal angewendet worden: nach der algerischen Machtergreifung durch General Challe 1961.<sup>910</sup>

Im Bereich der Außenpolitik ist der französische Präsident der Hauptverhandlungsführer:

„Der Präsident der Republik führt die Verhandlungen und ratifiziert die Verträge. Er wird über jede Verhandlung unterrichtet, die auf einen Abschluss eines internationalen Abkommens hinzielt, das nicht der Ratifizierung unterliegt.“<sup>911</sup>

Die Verfassung von 1958 basiert auf zwei Prinzipien: Erstens begründet sie die Bedingungen für eine starke Exekutive, und zweitens versieht sie innerhalb der Exekutive die Ämter des Präsidenten sowie des Premierministers mit in der Verfassung definierter beträchtlicher Macht. Damit sind die Kriterien des semipräsidentiellen Systems gegeben. Die Intention der Verfassung der V. Republik war es, nach den schlechten Erfahrungen der schwachen IV. Republik ein effektiveres System zu schaffen. Die IV. Republik war, wie bereits erwähnt, durch eine chronische Instabilität der Regierungen gekennzeichnet. Die Hauptmotivation bei der Schaffung der neuen Verfassung war daher, eine stabile Exekutive zu schaffen. Die Verfassung von 1958 etablierte daher in der Tat ein Regelwerk, in dem die Exekutive die Legislative dominierte.<sup>912</sup> Um als semipräsidentiell zu gelten, muss ein Regierungstyp ferner eine Struktur der

---

<sup>908</sup> Vgl. ebenda. (Hervorheb. i. Orig.)

<sup>909</sup> Duverger, 1992, S. 143.

<sup>910</sup> Vgl. Duverger, 1992, S. 144.

<sup>911</sup> Art. 52 der französischen Verfassung, vgl. Anmerkung Nr. 935.

<sup>912</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 75.

dualen Autorität mit einem Präsidenten als Führer der Nation sowie einem Premierminister als Führer der Regierung haben. In der französischen Verfassung von 1958 ist der Führungsanspruch des Premierministers festgelegt, indem hier betont wird, dass die Regierung die französische Innenpolitik bestimmt und dass der Premierminister die Arbeit der Regierung leitet.<sup>913</sup> Der Führungsanspruch des Präsidenten ist weitaus weniger klar formuliert und findet seinen Ausdruck in den Artikeln 11, 12, 15, 16 sowie 52 in der Verfassung. Hier wird ausgeführt, dass die prinzipiellen Kompetenzen des Präsidenten einen spasmodischen Charakter haben. Diese Kompetenzen sind nicht Prärogative, sondern Ausnahmekompetenzen, die nur gelegentlich verwendet werden dürfen. Weiter wird in der Verfassung betont, dass die meisten Kompetenzen keine Entscheidungskompetenzen seien, sondern eher Kompetenzen, um eine Entscheidung zu verhindern oder um die Entscheidung an das französische Volk weiter zu leiten (Referenden etc.).<sup>914</sup>

Die Verfassung von 1958 hat den Grundsatz der Gegenzeichnungspflicht, die bereits in den Verfassungen der III. und IV. Republik vorhanden und somit ein Kennzeichen des parlamentarischen Regierungssystems ist, aufrecht erhalten. Hiernach müssen die Handlungen des Präsidenten der Republik vom Regierungschef bzw. dem zuständigen Minister gegenzeichnet werden.<sup>915</sup> Allerdings werden heute eine ganze Reihe wesentlicher Befugnisse des Präsidenten der Republik von der Gegenzeichnungspflicht ausgenommen, was eine bedeutende Durchbrechung des Grundsatzes der Gegenzeichnungspflicht bedeutet. Bedeutend ist diese Tatsache deswegen, weil hierdurch die Akte des Präsidenten, die keiner Gegenzeichnung bedürfen, vollkommen der parlamentarisch-demokratischen Verantwortung entzogen werden. Hier entscheidet der Staatsoberhaupt "unabhängig und unkontrollierbar"<sup>916</sup>; er selbst ist dem Parlament nicht verantwortlich und kann lediglich im Hochverratsfall zur

---

<sup>913</sup> Vgl. Artikel 20 und 21 der französischen Verfassung.

<sup>914</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 122.

<sup>915</sup> Vgl. Art. 19 der französischen Verfassung.

<sup>916</sup> Zürn, 1965, S. 57.

Rechenschaft gezogen werden.<sup>917</sup>

An dieser Stelle kann konstatiert werden, dass es sich bei den Befugnissen des Präsidenten, die durch den Premierminister oder einen anderen Minister gegengezeichnet werden müssen, um jene handelt, die der traditionellen Rolle des Staatsoberhauptes in der modernen parlamentarischen Demokratie entsprechen. Diese allein ließen den Präsidenten zu einer Art neutraler Gewalt, einem “pouvoir neutre” ohne echte eigene Machtbefugnisse, werden. Hier übernimmt der Regierungschef gegenüber dem Parlament die Verantwortlichkeit der präsidentiellen Akte durch die obligatorische Gegenzeichnung. Bei den gegenzeichnungsfreien Akten des Präsidenten handelt es sich dagegen um solche Akte, die für die Konzeption des Semipräsidentialismus und des Präsidentialismus mit den eigenständigen Machtbefugnissen des Präsidenten typisch sind.<sup>918</sup>

Abgesehen von Artikel 16, kann der Präsident von Frankreich nur in vier Fällen allein, ohne die Gegenzeichnung seines Premierministers und ohne die Zustimmung der Regierung oder der Mehrheit des Parlaments, Entscheidungen fällen: 1) Die Auflösung der Nationalversammlung, wobei keine weitere Auflösung im gleichen Jahr möglich ist, 2) die Leitung von Gesetzestexten oder internationalen Verträgen zum Verfassungsrat, wenn er der Ansicht ist, dass diese Vereinbarungen oder Gesetze mit der Verfassung nicht im Einklang stehen, 3) die Benennung von drei Mitgliedern sowie des Präsidenten des Verfassungsrates und 4) die Adressierung von Nachrichten an das Parlament.<sup>919</sup>

Maurice Duverger bemerkt, dass die verfassungsrechtliche Macht des Präsidenten sehr labil sei. Abgesehen von der Teilnahme an dem Ernennungsprozess der wichtigsten Ämter ist die Macht nicht, wie beispielsweise die Legislative und die Exekutive, normale Prärogative im Geschäftsalltag. Vielmehr besteht sie aus Ausnahmeregelungen, die nur in

---

<sup>917</sup> Vgl. ebenda, S. 56f.

<sup>918</sup> Vgl. ebenda, S. 57.

<sup>919</sup> Vgl. Duverger, 1992, S. 144.

bestimmten Situationen angewendet werden dürfen.<sup>920</sup> Die entscheidende Macht des Präsidenten ist nicht die Entscheidungsmacht. Sie beruht vielmehr in der Verhinderung einer Entscheidung, wenn eine Initiative gründlich untersucht werden soll oder die Legitimität der Entscheidung in Frage steht, oder wenn eine Entscheidung an das Volk delegiert wird. Laut Verfassung ist der französische Präsident eher ein Vermittler als ein Entscheidungsträger.<sup>921</sup>

Als die Verfassung, abermals durch ein Referendum, im Oktober 1962 geändert wurde, und der Artikel 6 so verändert wurde, dass eine Direktwahl des Staatsoberhauptes durch das Volk ermöglicht wurde, wurde die V. Republik endgültig zu einem semipräsidentiellen System.<sup>922</sup> Vor der Verfassungsreform 1962 war der wichtigste politische Akteur des Landes zwar der Präsident gewesen, was allerdings auf die starke Persönlichkeit des ersten Amtsinhabers, Charles de Gaulle, zurückzuführen ist. Nach der Reform und der Stärkung des Präsidenschaftsamtes durch die Direktwahl des Volkes wurde die stärkste politische Macht des Landes die *Präsidentschaft*, nicht *der Präsident*, die Macht ging somit von der Person auf die Institution über.<sup>923</sup>

### III. 3. 3 Die Verfassungswirklichkeit

Die französische Verfassungswirklichkeit hat die geschriebene Verfassung längst überholt. Sartori betont hierbei seine Auffassung, welche auch im Rahmen dieser Arbeit vertreten wird, wonach die französische Verfassungswirklichkeit eine Summe verschiedener Faktoren sei, wobei die Verfassung von 1958 nur einen Faktor darstellt. Ein weiterer Faktor ist beispielsweise die Veränderung der Verfassung von 1962, bei der eine direkte Wahl des Präsidenten durch das Volk verankert wurde. Die entscheidenden Faktoren der französischen Verfassungswirklichkeit sind

---

<sup>920</sup> Vgl. ebenda.

<sup>921</sup> Vgl. ebenda, S. 145.

<sup>922</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 67.

<sup>923</sup> Vgl. ebenda.

jedoch die bisherigen Amtsinhaber gewesen, wobei General Charles de Gaulle unumstritten als der erste Amtsinhaber die dominanteste Rolle spielte. Das heutige Ergebnis ist eine zweiköpfige Führung, bei der die beiden Institutionen, der Präsident und der Premierminister, zwar ungleich sind, aber doch in Einklang miteinander spielen. Nach der politischen Tradition ist die wichtigere Figur hierbei der Präsident, nach dem Verfassungstext allerdings ist es der Premierminister. In der politischen Wirklichkeit sind es oft die Mehrheiten, die am Ende bestimmen, wer von diesen beiden politischen Akteuren tatsächlich der einflussreichere ist.<sup>924</sup>

Der französische Präsident ist ein mächtiger politischer Akteur, vor allem im Bereich der „high-politics“, also im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, und vor allem in der Zeit des Kalten Krieges, wo es darum ging, unabhängig von den beiden konkurrierenden Supermächten zu bleiben. Der Präsident repräsentiert Frankreich auf internationalen Bühnen, leitet die französische Delegation bei internationalen Konferenzen und hält enge Kontakte zu den anderen mächtigen Führern der Welt. Die bisherigen Präsidenten haben darüber hinaus Kontrolle über Angelegenheiten mit verteidigungspolitischen Aspekten ausgeübt, und die Verantwortung des Präsidenten auch für die Nuklearwaffen des Landes betont.<sup>925</sup> Das Ganze hat dazu geführt, dass die Präsidenten der V. Republik das gesamte politische Spektrum des Landes „verkörpert“ haben.<sup>926</sup>

Wie bereits im vorigen Kapitel ausführlich dargelegt, ist die Stellung des französischen Präsidenten vor allem dann besonders stark, wenn seine Partei über die Mehrheit im Parlament verfügt. Diese Situation war lange Zeit Normalität in Frankreich und wurde erst relativ spät in der kurzen Phase der ersten *Cohabitation* 1986-1988 unterbrochen. Eine zweite Phase der *Cohabitation*, wie die Franzosen diese politische Konstellation nennen, in der der Präsident aus einer anderen Partei stammt als der Premierminister und die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten, begann im Jahre 1993.

---

<sup>924</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 123.

<sup>925</sup> Jacques Chirac stellte hierbei während der Krise um das iranische Atomprogramm im Februar 2006 keine Ausnahme dar.

<sup>926</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 68.

Sartori schätzt, dass diese beiden Phasen der *Cohabitation* aus dem Grunde relativ gut verlaufen sind, dass beide Partner, der jeweilige Präsident und der Premierminister, moderat und weitsichtig in ihrer Amtsausübung gewesen seien. Dieser Zustand sei also nur den individuellen Charakteren der beiden Amtsinhaber zu verdanken.<sup>927</sup>

Im Gegensatz zum Präsidenten verfügt der Premierminister über einen großen bürokratischen Verwaltungsapparat. Die Institution des Premierministers wird daher besonders dann wichtig, wenn die politische Situation einer guten und aufwändigen Vorbereitung und Ausführung bedarf. Dies führt dazu, dass der Premierminister eine entscheidende Rolle bei der täglichen Innenpolitik hat, während der Präsident eher für die Außenpolitik zuständig ist. Zwar ist die funktionierende Tagespolitik für den Präsidenten nicht unbedeutend, allerdings ist seine politische Zukunft im Gegensatz zu dem Premierminister nicht hiervon abhängig.<sup>928</sup> Dieser Umstand wird zusätzlich dadurch betont, dass der Premierminister in seiner Arbeit stark mit dem Parlament und den Parlamentswahlen verbunden ist, während der Präsident an dem parlamentarischen Prozess nicht teilnimmt.<sup>929</sup>

Der französische Präsident übt in der Wirklichkeit eine weitaus größere Macht aus, als die Verfassung vorsieht. Am 31. Januar 1964 interpretierte General Charles de Gaulle die französische Verfassung auf eine recht interessante Weise. Er konstatierte,

“that the invisible authority of the State is entrusted completely to the president by the people who elected him, that there existed no other authority, either ministerial, civil, military or judiciary which has not been conferred and was not being maintained by him, and finally that it was his duty to adapt the supreme domain, which is his alone, to fit in with those, the control of which he delegates to others”.<sup>930</sup>

Maurice Duverger bemerkt hier zutreffend, dass bei dieser Aussage von de Gaulle ignoriert wird, dass auch die Nationalversammlung, und nicht nur

---

<sup>927</sup> Vgl. Sartori, 1994, S. 124.

<sup>928</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 69f.

<sup>929</sup> Vgl. ebenda, S. 70.

<sup>930</sup> Zitat von de Gaulle übernommen von: Duverger, 1992, S. 145.

der Präsident, durch das Volk gewählt wird und dass die Nationalversammlung ähnlich dem Präsidenten den „Speicher“ der nationalen Souveränität darstellt. Auch beachtete de Gaulle bei dieser Aussage nicht den Fakt, dass die Regierung und ihre Führung das Vertrauen des Parlamentes genießen müssen, um im Amt bleiben und Macht ausüben zu können. Dieses beeinträchtigt die Wahl des Präsidenten. Auch ist in diesem Zusammenhang noch anzumerken, dass der Präsident den Premierminister nicht entlassen kann.<sup>931</sup>

An dieser Stelle kann bereits konstatiert werden, dass vorwiegend aufgrund der starken Amtsinhaber der Präsidentschaft, vor allem wegen des ersten Präsidenten General Charles de Gaulle, sich die französische politische Wirklichkeit zunehmend zu einer präsidentiellen Demokratie entwickelt hat.<sup>932</sup> So ist aus der bereits zitierten Rede von Bayeux von Charles de Gaulle deutlich erkennbar, dass sich das gesamte politische System der V. Republik auf den Präsidenten ausrichtet. Der französische Präsident ist in der Verfassung, in direktem Anschluss an die Verankerung der Volkssouveränität, unter die Verfassungsorgane und vor Regierung und Parlament platziert. Dem gaullistischen Staatsverständnis entsprechend verkörpert der Staatspräsident die Einheit der Nation.<sup>933</sup>

Die Verfassung gibt dem französischen Präsidenten wichtige Kompetenzen bei innen- und außenpolitischen Entscheidungen. Das französische Staatsverständnis, das oft den Ideen de Gaulles folgt, sieht den Präsidenten über den Parteien sowie über den gesellschaftlichen Gruppen und darf aus diesem Grunde nicht von diesen bei der Ausführung seines Amtes behindert werden. Der Präsident ist insgesamt für die nationale Unabhängigkeit und die Integrität des Staates verantwortlich. Dem gaullistischen Prinzip folgend muss auch der Premierminister ein Mann des Präsidenten sein.<sup>934</sup>

In der politischen Praxis wurde die Stellung des Staatspräsidenten während

---

<sup>931</sup> Vgl. Duverger, 1992, S. 145.

<sup>932</sup> Vgl. Woyke, 1987, S. 14.

<sup>933</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

<sup>934</sup> Vgl. ebenda, S. 26.

der Ära de Gaulle noch durch die „domaines réservés“ gestärkt. De Gaulle beanspruchte hierbei – gegen die Bestimmung der Verfassung, wonach der Premierminister die Politik der Regierung bestimmt und verantwortlich führt – die Richtlinienkompetenz in der Außen- und Verteidigungspolitik, und obwohl diese autoritäre Art der Staatsführung von vielen Seiten kritisiert wurde, haben alle Nachfolger de Gaulles – Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand und Chirac – das System der „domaines réservés“ nicht nur beibehalten, sondern ständig ausgebaut.<sup>935</sup>

Charles de Gaulle, die Person, welche das politische System Frankreichs am deutlichsten geprägt hat, profitierte in seiner Amtsführung sowohl von seiner persönlichen Autorität als auch von der Unbeliebtheit der IV. Republik Frankreichs. In den ersten Jahren der V. Republik war er vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik aktiv<sup>936</sup>, während sein Premierminister für die Innenpolitik zuständig war. Nachdem Frankreich jedoch seine kolonialen Kriege beendet hatte, wurde der Präsident auch im Bereich der Innenpolitik zunehmend aktiver.

Der Nachfolger de Gaulles, Georges Pompidou, war ebenfalls eine starke Führungspersönlichkeit, und obwohl er nach einigen Beobachtern<sup>937</sup> nicht die politische Statur de Gaulles besaß, war er ebenfalls daran interessiert, seinen persönlichen „Fingerabdruck“ im politischen Prozess Frankreichs zu hinterlassen. Für manche Beobachter war das Frankreich unter Pompidou sogar stärker präsidentiell ausgeprägt als unter de Gaulle.<sup>938</sup> Seit den ersten zwei Amtsinhabern de Gaulle und Pompidou<sup>939</sup> ist die Präsidentschaft Frankreichs, zum Teil aufgrund von starken Persönlichkeiten in der Funktion des Premierministers, etwas schwächer geworden. Gleichwohl ist der Präsident die wichtigste Figur in der Politik geblieben.<sup>940</sup> Ebenso wie de Gaulle verstand Georges Pompidou, der von 1969 bis 1974 das Land führte,

---

<sup>935</sup> Vgl. hierzu Woyke, 1987, S. 26f.

<sup>936</sup> Hierbei soll vor allem die Beendigung des Algerischen Krieges und die Unabhängigkeit Algeriens erwähnt werden.

<sup>937</sup> Vgl. hier insbesondere Elgie, 1999.

<sup>938</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 71.

<sup>939</sup> Und abgesehen von den ersten Jahren Mitterrands, als er die Linken das erste Mal in der Geschichte Frankreichs zur Macht verhalf, vgl. Elgie, 1999, S. 71.

<sup>940</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 71.



die Präsidentschaft als Spitze der Exekutive, insbesondere im Bereich der Außenpolitik. Pompidou, ähnlich wie auch seine Nachfolger, übte das Staatspräsidentenamt im Sinne de Gaulles aus. Das Prinzip der “domaines réservés” hat Pompidou in seiner Außenpolitik beibehalten und, nach einer Einschätzung von Woyke, sogar intensiver genutzt als sein Vorgänger.<sup>941</sup>

1974 wählte das französische Volk Valéry Giscard d'Estaing zum neuen Staatspräsidenten. Er war der erste nicht gaullistische Präsident. Die Kompetenzen, die er ausübte, waren schwächer als die seiner beiden Vorgänger, allerdings war auch er, gemessen an anderen semipräsidentiellen Systemen, ein einflussreicher Präsident. Nach dem Disput mit seinem Premierminister Jacques Chirac, und nach dem Rücktritt des Letzteren, konzentrierte sich der Präsident auf die Bereiche der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik.<sup>942</sup>

Auch der Sozialist Francois Mitterand (1981-1995 Amtszeit), zögerte nicht, die von de Gaulle eingeführte und von Mitterand selbst früher leidenschaftlich bekämpfte Tradition der “domaines réservés” während seiner eigenen Amtsperiode einzusetzen. So wurden auch unter ihm, wie bereits unter seinen Vorgängern de Gaulle, Pompidou und Giscard d'Estaing, die wichtigsten außenpolitischen Entscheidungen im Elysée-Palast getroffen, so dass die Regierung „im Wesentlichen zum Zuarbeiter des die Außenpolitik zelebrierenden Präsidenten wurde“<sup>943</sup>. Es gab im außenpolitischen Entscheidungsprozess des Landes aufgrund der unklaren Kompetenzverteilung immer wieder Reibungsverluste zwischen der präsidential konzipierten aber ministeriell durchgeführten Außenpolitik. Hierbei gab es Unklarheiten nicht nur im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen dem Präsidenten und dem Außenminister, sondern auch im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister, vor allem in Situationen, in denen der Premierminister ebenfalls außenpolitische Ambitionen pflegte. Einen Höhepunkt der Kompetenzkonflikte gab es im Jahre 1981, als der Minister

---

<sup>941</sup> Vgl. Woyke, 1987, S. 64.

<sup>942</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 71f.

<sup>943</sup> Woyke, 1987, S. 120.

für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Jean Pierre Cot, zurücktrat. Er musste erkennen, dass das „außenpolitische Küchenkabinett“ des Präsidenten sich in der Afrikapolitik gegen ihn durchsetzte.<sup>944</sup>

In den Jahren 1986-1987 gab es das erste Mal in der Verfassungsgeschichte der V. Republik von Frankreich eine Situation der *Cohabitation*: Die Partei des Präsidenten und die Partei der Mehrheit im Parlament stimmten nicht mehr überein. Am 16. März 1986 hatten die Wähler der sozialistischen Regierung das Vertrauen entzogen und statteten die bürgerlichen Parteien – Gaullisten, Giscardisten und einige Unabhängige – mit einer Mehrheit in der Nationalversammlung aus. Der sozialistische Präsident Mitterand, 1981 von einer linken Mehrheit bis 1988 gewählt, musste sich für den Rest seiner Amtszeit mit einer bürgerlichen Mehrheit in der Nationalversammlung arrangieren.<sup>945</sup> Neuer Premierminister wurde der Gaullistenchef Jacques Chirac.

In der *Cohabitation* wandelte sich die Rolle des Staatspräsidenten. Er musste bisherige Machtbefugnisse an die Regierung abtreten – wie z. B. die Richtungsentscheidungen in der Innenpolitik – und musste nun, gemäß seiner verfassungsrechtlichen Kompetenz, lediglich als Hüter der Verfassung agieren. Die Rolle des Staatspräsidenten in der Außen- und Verteidigungspolitik blieb allerdings stark. Diese Funktionen konnten ihm auch nur schwerlich aberkannt werden, da sie sich laut Verfassung eindeutig dem Präsidenten zuordnen lassen.<sup>946</sup>

In der Geschichte Frankreichs hat die Doppelspitze des politischen Systems der V. Republik in der Regel zugunsten des Präsidenten funktioniert. Es gab lediglich drei Phasen, während denen dies aufgrund der *Cohabitation* nicht

---

<sup>944</sup> Vgl. ebenda, S. 121.

<sup>945</sup> Vgl. ebenda, S. 160.

<sup>946</sup> So ist er nach Art. 5 „Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Integrität des Staatsgebietes“ und wacht über die Einhaltung der auswärtigen Verträge. Art. 52 gibt ihm das Recht, Verhandlungen über die Verträge zu führen und sie zu ratifizieren. In der Sicherheitspolitik muss er jedoch formal die Kompetenzen mit der Regierung teilen. Zwar weist ihm die Verfassung den Oberbefehl über die Streitkräfte zu, doch ist der Premierminister gemäß der Verfassung für die Landesverteidigung verantwortlich. Eine eindeutige Abgrenzung besteht in der Regel im Bezug auf den Einsatz der Nuklearstreitkräfte, über die allein der Präsident verfügt, vgl. hierzu Woyke, 1987, S. 161.

zutreffend war. Nach der oben genannten Situation in den Jahren 1986 bis 1988 gab es noch zwei weitere Phasen: zwischen den Jahren 1993 und 1995 und die Situation, die von 1997 bis 2002 unter dem sozialistischen Premierminister Lionel Jospin bestand. Danach hat die Partei des Präsidenten (UMP<sup>947</sup>) den Premierminister ernannt.<sup>948</sup> Die verschiedenen Phasen der *Cohabitation* sind recht unterschiedlich gewesen. Während der ersten Situation war der Premierminister Chirac für alle innenpolitischen Angelegenheiten zuständig, auch für die schwierigen haushaltspolitischen Verhandlungen. Mitterand opponierte gegen ihn öffentlich während dieser Zeit, obwohl er ja laut Verfassungstext keinen Einfluss auf die Innenpolitik ausüben durfte. In der Außenpolitik, und vor allem im Bereich der Verteidigungspolitik<sup>949</sup>, blieb Mitterand einflussreich. Während der nächsten Phase der *Cohabitation* 1993-1995 waren die Kompetenzen, die der Premierminister Balladur ausübte, vergleichbar mit den Kompetenzen von Jacques Chirac.<sup>950</sup> In dieser Phase war die Position des Präsidenten Mitterand besonders schwach, da die Rechten in den Parlamentswahlen von 1993 einen großen Sieg errungen hatten, der den politischen Spielraum des linken Präsidenten beträchtlich einschränkte. Zusätzlich durch sein hohes Alter (er war 1993 76 Jahre alt) und durch Krankheit geschwächt, musste er sogar Teile der Außen- und Verteidigungspolitik in die Hände des Premierministers geben. So war es beispielsweise auch Premierminister Balladur, der französische humanitäre Truppen nach Ruanda schickte.<sup>951</sup>

Wie bereits erwähnt, wird während einer Phase der *Cohabitation* die Teilung der politischen Macht in Richtung des Premierministers verlagert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die präsidentielle politische Macht zum Teil auf einer parlamentarischen Mehrheit basiert. Ist diese Mehrheit nicht

---

<sup>947</sup> Union pour un mouvement populaire; ein Nachfolgerorganisation des RPR, rassemblement pour la république.

<sup>948</sup> In den Jahren 2002-2005 war Jean-Pierre Raffarin der französische Premierminister. Seit der Niederlage beim Referendum zur EU-Verfassung im Mai 2005 agiert der konservative Dominique de Villepin als Premierminister.

<sup>949</sup> Präsident Mitterand forderte unter anderem, dass Nuklearwaffen ein Teil der strategischen Verteidigung Frankreichs werden sollen, vgl. hierzu Elgie, 1999, S. 74.

<sup>950</sup> Mitterand führte Frankreich durch die GATT-Verhandlungen und entschied 1993 über eine angenommene Verfassungsänderung, die die Stellung von Asylbewerbern in Frankreich schwächer machte.

<sup>951</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 73f.

vorhanden, erzielt der Premierminister durch die Unterstützung des Parlaments mehr Einflussmöglichkeiten und kann in einer solchen Situation die Politik des Landes nicht nur – wie üblich – koordinieren und ausführen, sondern auch initiieren.<sup>952</sup> Diese in der Verfassung niedergelegte und während einer Situation der *Cohabitation* Realität werdende Ambivalenz der Außen- und Sicherheitspolitik bezüglich der Kompetenzen zwingt sowohl den Präsidenten als auch den Premierminister zu einer weitgehenden Zusammenarbeit auf diesen Gebieten.<sup>953</sup> Allerdings gibt es während der Phase der *Cohabitation* eine relativ klare Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister. Der Premierminister ist vorwiegend zuständig für die Innenpolitik. Der Premierminister verfügt über das Regierungsprogramm und entscheidet, welche Elemente des Programms in die Gesetzgebung einfließen. Auf diesem Bereich hat der Präsident kaum Einfluss. Er kann lediglich das Regierungsprogramm kritisieren, die Gesetzgebung in die Länge ziehen, verfügt jedoch de facto über keine Macht in der Gesetzgebung. Der französische Präsident ist aber der wichtigste Repräsentant Frankreichs im Ausland und kann das Interesse des Landes dort vertreten und auch die Politik in diesem Feld bestimmen.<sup>954</sup>

Zusammenfassend kann an dieser Stelle konstatiert werden, dass die V. Republik durch eine doppelköpfige Exekutive in dem Sinne gekennzeichnet ist, dass sowohl der Präsident als auch der Premierminister wichtige Institutionen in ihren eigenen Kompetenzbereichen sind. Robert Elgie betont hierbei allerdings, dass es immer eine Hierarchie bei diesen beiden Institutionen gegeben hat, manchmal lag die Führungsverantwortung bei dem Präsidenten, in anderen Fällen bei dem Premierminister.<sup>955</sup>

Der Kampf zwischen der präsidentiellen und der premierministeriellen Macht ist heute noch der wichtigste Kampf im politischen System Frankreichs. Dieser wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst:

---

<sup>952</sup> Vgl. ebenda, S. 72f.

<sup>953</sup> Vgl. Woyke, 1987, S. 161.

<sup>954</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 73.

<sup>955</sup> Vgl. ebenda, S. 68.

„In this context, the text of the constitution was significant, the precedent of presidential government was essential and the nature of the parliamentary majority was crucial.“<sup>956</sup>

Die Verfassung von 1958 hat deutlich die Intention gehabt, die Exekutive solle die Politik leiten und sowohl der Präsident als auch der Premierminister sollten die zentralen Führungspersonen darstellen. Allgemein lässt sich zwar feststellen, dass der Premierminister mehr für die Tagespolitik zuständig ist, während der Präsident die längerfristigen Ziele und Perspektiven in Auge hat, und dass das Aktionsfeld des Premierministers mehr die Innenpolitik ist, während der Präsident für die Außen- und Verteidigungspolitik zuständig ist. Wie einige politische Analysten bemängelt haben, beantwortet diese Verfassung allerdings nicht die letztendliche Frage, wer bei kontroversen Situationen tatsächlich über mehr Macht verfügt.<sup>957</sup> Diese Tatsache lässt Wright zu dem Schluss kommen:

„[T]he central question of any constitution – who rules? – is fudged“<sup>958</sup>.

### **III. 4 Zwischenfazit: Die Kompetenzen des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System**

In den vorangegangenen Darstellungen verschiedener semipräsidentieller Systeme wurde aufgezeigt, dass semipräsidentielle Regierungssysteme eine Vielzahl von Systemen mit unterschiedlicher politischer Praxis umfassen. Die drei untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass, obwohl der Verfassungstext vor allem im Hinblick auf die Kompetenzen des Staatsoberhauptes beinahe vergleichbar ist, sich die politische Praxis dieser Länder zum Teil sehr voneinander unterscheidet.

Die Verfassungswirklichkeit semipräsidentialistischer Länder variiert von einem fast parlamentarischen System bis hin zum „Quasi-

<sup>956</sup> Ebenda, S. 84.

<sup>957</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 77.

<sup>958</sup> Wright, 1989, S. 12; Zitat hier übernommen von: Elgie, 1999, S. 77.

Präsidentialismus“. Es gibt Staaten, in denen sich der dominierende Regierungstyp abwechselt, je nachdem, ob der Premierminister oder der Präsident der politisch mächtigere Akteur des Landes ist. Auf der anderen Seite haben manche semipräsidentialistischen Systeme seit ihrem Bestehen stets nur ein dominierendes Regierungsmuster gehabt. Dies ist beispielsweise in Österreich der Fall, wo seit der Verabschiedung der semipräsidentialistischen Verfassung das parlamentaristische Modell immer das dominierende System war. In Österreich hat der Ministerpräsident stets die Führung der Exekutive innegehabt, während der Präsident nur über sehr begrenzte Kompetenzen verfügt hat.<sup>959</sup>

Aufgrund der stark ausgeprägten parlamentarischen Züge des österreichischen Regierungssystems erscheinen die beiden anderen Beispiele, Finnland und Frankreich, für einen Vergleich mit der europäischen Präsidentschaft geeigneter. Hier stellt sich die Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister anders dar. In diesen Ländern ist die Rolle des Präsidenten seit der Verfassungsgebung nicht konstant gewesen, sondern es hat während dieser Zeit mehrmals Verschiebungen in Richtung Parlamentarismus mit einem starken Premierminister oder in Richtung Präsidentialismus mit einem Präsidenten an der Spitze gegeben. In Finnland kann eine Verschiebung von einem präsidentiell-dominierten Regierungssystem – geprägt vor allem durch den langjährigen Präsidenten Kekkonen während seiner Amtszeit von 1956 bis 1982 – zu einem Premierminister-dominierten Regierungssystem in den neunziger Jahren beobachtet werden. Dieser Tendenz wurde durch die Verfassungsreform von 2000 prononciert.<sup>960</sup>

In der V. Republik von Frankreich haben sich präsidentielle, parlamentarische und gemischte Regierungsmodelle immer wieder gegenseitig abgelöst. Direkt nach der Verfassungsänderung von 1962 mit der Einführung der Direktwahl des Präsidenten war die Rolle des Präsidenten am stärksten. Seit Mitte der achtziger Jahre hat es jedoch sowohl

---

<sup>959</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 283f.

<sup>960</sup> Vgl. ebenda, S. 284.

präsidentielle als auch vom Premierminister dominierte Exekutiven gegeben. So kann konstatiert werden, dass Frankreich von einem vom Präsidenten dominierten Regierungssystem zu einem sich verändernden – oder flexiblen – System gewechselt ist, in dem sowohl der Präsident als auch der Premierminister an der Spitze stehen kann. Ferner kann konstatiert werden, dass die Rolle des Präsidenten seit den siebziger Jahren insgesamt geschwächt ist, und dass seit Mitte der achtziger Jahre eine gemeinsam getragene Exekutive des Präsidenten und des Premierministers sich als das dominierende Modell etabliert hat.<sup>961</sup>

Semipräsidentielle Systeme können also in der Wirklichkeit sehr vielfältig sein. Bei dieser Regierungsform gibt es kein dominierendes Muster, das stetig vorhanden ist. Interessant scheint daher die Frage nach der Ursache dieser Vielfalt. Was verursacht die Unterschiedlichkeit von Systemen, die laut Verfassungstext ähnlich sind? Warum liegen die Verfassung und die Verfassungswirklichkeit in manchen Fällen so weit auseinander? Nach der Länderanalyse erscheint eine einfache Antwort nicht möglich. Die Untersuchung deutet darauf hin, dass nicht nur ein Faktor bei der Bestimmung der Verfassungswirklichkeit eine Rolle spielt, sondern vielmehr, dass hier von einem Bündel von Faktoren ausgegangen werden muss. Auch wenn die Tatsache unbestritten bleibt, dass nicht alle Faktoren, die die Regierungspraxis eines Landes tatsächlich beeinflussen, eruiert werden können, so scheinen sich doch einige Faktoren durch die eingehende Länderanalyse herauskristallisiert zu haben. Den Untersuchungen von Robert Elgie folgend sollen nun einige der wichtigsten Faktoren näher beleuchtet werden, die für die Verfassungswirklichkeit eines semipräsidentiellen Landes von Bedeutung sind.<sup>962</sup>

---

<sup>961</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 285.

<sup>962</sup> Vgl. ebenda, S. 286ff.

### III. 4. 1 Der Kontext der Verfassungsgebung

In allen drei untersuchten Fallbeispielen existiert ein klarer Zusammenhang zwischen dem Kontext, in dem das semipräsidentielle System durch eine Verfassungsgebung geschaffen wurde, und dem Muster der darauf folgenden Verfassungswirklichkeit im Hinblick auf die präsidentiellen Kompetenzen und dem Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister. Wie oben dargelegt, gibt es unter den untersuchten Ländern sowohl solche Regierungssystemtypen, bei denen sich eine klare Führungsdominanz zugunsten des Präsidenten oder des Premierministers entwickelt hat, als auch solche Typen, bei denen verschiedene gemischte Modelle von präsidentieller, premierministerieller oder parlamentarischer Führung zu erkennen waren, und die sich gegenseitig immer wieder abgelöst haben.<sup>963</sup>

In Österreich kann beispielsweise anhand der Analyse der Verfassungsgebung genauer eruiert werden, warum sich in diesem Land ein eher zeremonieller Präsident anstelle eines starken politischen Entscheidungsträgers herausgebildet hat. In diesem Land wurde der Semipräsidentialismus 1929 eingeführt. Zehn Jahre vorher hatte noch eine parlamentarische Regierung das Land geführt, das Staatsoberhaupt hatte bereits während dieser Zeit lediglich eine symbolische Rolle gespielt. Als das Land den Semipräsidentialismus im Jahre 1945 wieder einführte, diente das alte Regierungssystem als Modell für das zukünftige System.<sup>964</sup>

Auch in Frankreich kann die Verfassungswirklichkeit zum Teil durch den Kontext der Entstehung der Verfassung erklärt werden. Als die französische Verfassungsreform 1962 durchgeführt wurde, war Präsident Charles de Gaulle bereits im Amt und hatte schon ausreichend Zeit zur Verfügung gehabt, eine starke Präsidentschaft mit starken Entscheidungskompetenzen zu etablieren. Die eingeführte Direktwahl des Präsidenten stärkte die Position de Gaulles und gab dem Amt des Präsidenten zusätzliche

---

<sup>963</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 286f.

<sup>964</sup> Vgl. ebenda, S. 287.



Legitimation. Durch diesen Akt war die Stellung der Präsidentschaft in Frankreich verfestigt.<sup>965</sup>

In Finnland wiederum war das semipräsidentielle Regierungssystem ein Kompromiss zwischen den Republikanern und den ehemaligen Monarchisten gewesen. In dem jungen Land war die gesellschaftliche Ordnung noch nicht verfestigt, das Volk fürchtete den mächtigen Nachbarn und den Verlust der Unabhängigkeit. Daher sehnten die Finnen sich zu dieser Zeit nach einem starken Führer. Das Ergebnis allerdings war demokratietheoretisch eine eher problematische Lösung, da die Verfassung vieles ermöglichte, aber nur wenig vorschrieb. Das Verhältnis zwischen dem Präsidenten, dem Premierminister und dem Parlament wurde in der Verfassung von 1919 sehr offen definiert, so dass viele Interpretationen möglich wurden, die vor allem der mächtige Präsident Kekkonen zu nutzen wusste.<sup>966</sup> In der Zeit der Verfassungsreform von 2000 war der Parlamentarismus die übliche Staatsform in Europa geworden, woran sich auch Finnland in seinem Verfassungstext weitgehend orientierte.

### III. 4. 2 Der Verfassungstext

“Constitutions are sometimes weak predictors of political practice.”<sup>967</sup> Auch wenn diese Aussage von Rober Elgie vermuten lässt, dass der Verfassungstext kaum etwas mit der Verfassungswirklichkeit zu tun hat, bildet er doch den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen sich die Wirklichkeit erst entwickeln kann.

Allerdings kann in einigen untersuchten semipräsidentiellen Regierungssystemen tatsächlich festgestellt werden, dass zwischen den *de jure* Kompetenzen des Präsidenten – dem Verfassungstext – und den *de facto* Kompetenzen – der Verfassungswirklichkeit – des Präsidenten kein oder kaum ein Zusammenhang bestand. Dies gilt vor allem für Österreich,

---

<sup>965</sup> Vgl. ebenda, S. 288.

<sup>966</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 288.

<sup>967</sup> Ebenda, S. 289.

wo ein Präsident nach dem Verfassungstext zahlreiche gewichtige Kompetenzen ausüben könnte, diese aber noch nie in Anspruch genommen hat.<sup>968</sup>

In Frankreich und in Finnland (bis 2000) stellt sich die Lage etwas komplizierter dar. In den Verfassungen dieser Länder ist nicht explizit definiert, wer letztlich über die größte politische Macht im Land verfügt. Eher ist das Gegenteil der Fall. In diesen Verfassungen wird die Macht häufig im doppeldeutigen Sinne verteilt. In der finnischen Verfassung von 1919 kann dies im Artikel 33 am deutlichsten festgestellt werden. Im Artikel 33 wurde definiert, dass die internationalen Beziehungen des Landes durch den Präsidenten bestimmt werden, aber gleichzeitig festgelegt, dass die Leitung der Außenpolitik eine Angelegenheit des Premierministers sei. Dieser Artikel ermöglichte eine Vielzahl von Interpretationen der präsidentiellen Macht im Bereich der Außenpolitik. Das Gleiche gilt auch für Frankreich, sowohl für den französischen Verfassungstext als auch für die französische Verfassungswirklichkeit. Bei diesem Fallbeispiel kann ferner festgestellt werden, dass, obwohl in einer Situation der *Cohabitation* der Premierminister eigentlich der stärkere politische Akteur im Land ist, es dem Präsidenten in einer solchen Situation stets gelungen ist, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik seine hervorgehobene Stellung zu behalten.<sup>969</sup>

### III. 4. 3 Die Parteipolitik

Maurice Duverger hat in seinen Ausführungen über das semipräsidentialistische Regierungsmodell konstatiert, dass die parteipolitischen Konstellationen eines Landes ebenfalls ein wichtiger Faktor für die tatsächliche Macht des Präsidenten sind.<sup>970</sup> Duverger hat in diesen Studien festgestellt, dass in Ländern, wo keine parlamentarische Mehrheit

---

<sup>968</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 289.

<sup>969</sup> Vgl. ebenda, S. 290.

<sup>970</sup> Vgl. Duverger, Maurice: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Nr. 8. Paris 1980, S. 165-187.

vorhanden war, die größte Wahrscheinlichkeit dafür existierte, dass der Verfassungstext mit der Verfassungswirklichkeit übereinstimmte, d. h. dass der Präsident und der Premierminister die politische Macht untereinander teilten. Diesen Überlegungen folgend hat Duverger die These vertreten, dass in Ländern mit stabiler parlamentarischer Mehrheit eine große Wahrscheinlichkeit dafür gegeben sei, dass zwischen dem Verfassungstext und der Verfassungswirklichkeit ein beträchtlicher Unterschied besteht. In manchen Fällen würde dies zu einer zeremoniellen, in anderen Fällen zu einer übermächtigen Präsidentschaft führen.<sup>971</sup>

Allerdings konnte während der Länderstudie dargelegt werden, dass im Falle Österreichs die parlamentarische Mehrheit kaum Einfluss auf die Rolle des Präsidenten im politischen System des Landes ausübt. Der Präsident Klestil hatte es zwar geschafft, die Koalitionsvereinbarungen der österreichischen Regierung zu verlängern und so die Parlamentswahlen 1995 zu verhindern, insgesamt muss aber konstatiert werden, dass die Regierungs- oder Parlamentsmehrheiten kaum eine Rolle für den Präsidenten und für seine Kompetenzen gespielt haben.<sup>972</sup> Es soll daher an dieser Stelle konstatiert werden, dass sowohl für die rein zeremoniellen Präsidentschaften als auch für die „allmächtigen“ Präsidentschaften die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments eher irrelevant sind. In diesen Fällen erscheinen historische, kulturelle und verfassungsrechtliche Faktoren eine größere Rolle für die Gestaltung des Amtes des Staatsoberhauptes zu spielen.<sup>973</sup>

Allerdings erscheinen für die beiden anderen analysierten Länder Parteikonstellationen und Mehrheitsverhältnisse tatsächlich eine Rolle gespielt zu haben, und auch weiterhin zu spielen. Zumindest können Erkenntnisse über die jeweiligen Parteienkonstellationen helfen, die jeweilige Rolle des Präsidenten im Entscheidungssystem des Landes zu verstehen. In Frankreich beispielsweise war die Präsidentschaft während der Phase von 1962 bis 1974 am stärksten. Dies war die Zeit, als im Parlament

---

<sup>971</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 291.

<sup>972</sup> Vgl. ebenda, S. 291f.

<sup>973</sup> Vgl. ebenda, S. 292.

die loyale Partei des Präsidenten, die Gaullisten, eine eindeutige Mehrheit hatten. Seit 1986 gab es allerdings immer wieder Parlamentsmehrheiten von den des Präsidenten opponierenden Parteien, die Perioden der *Cohabitation* hervorriefen und hierdurch die Kompetenzen des Präsidenten eingeschränkten.<sup>974</sup>

Auch in Finnland haben Parteikonstellationen eine bedeutende Rolle für die tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten gespielt. In den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in Finnland eine sehr fragmentierte Parteilandschaft. Dies führte dazu, dass der Präsident gefordert war, bei dem Prozess der Koalitionsbildung zu intervenieren, damit stabile Mehrheiten zustande kamen. Dies trug erheblich und für eine lange Zeit zu der starken Position des Präsidenten im finnischen Regierungssystem bei. Erst ab 1966 konnten die Parteien alleine stabile Mehrheitskoalitionen bilden. Seit Ende der achtziger Jahre sind die Parteien in Finnland noch einmal stärker geworden, und die Rolle des Präsidenten als „Koalitionsbilder“ ist fast bedeutungslos geworden.<sup>975</sup>

### III. 4. 4 Andere Faktoren

Es gibt zahlreiche Faktoren, die die Verfassungswirklichkeit eines Landes mit einer semipräsidentiellen Verfassung beeinflussen. Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, dass diese Faktoren so zahlreich sind, dass ein Unterfangen zur Ermittlung aller dieser Faktoren zum Scheitern verurteilt ist. Daher wird im Rahmen dieser Arbeit an dieser Stelle ausdrücklich kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Es sollen lediglich einige Faktoren aufgelistet werden, die einen unmittelbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kompetenzen eines Präsidenten in einem semipräsidentiellen System haben und daher von besonderer Bedeutung sind.

Wie bereits in vorigen Kapiteln mehrfach dargelegt, erscheint die

---

<sup>974</sup> Vgl. ebenda.

<sup>975</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 293.

Persönlichkeit des ersten Amtsinhabers auch für die künftige Verfassungswirklichkeit der Präsidentschaft von maßgeblicher Relevanz zu sein. Im Falle Finnlands war die Präsidentschaft lange Zeit mit der Person Kekkonens verbunden. Die ganze Institution wurde durch ihn und sein Verständnis von Präsidentschaft gestaltet. Auch die Person de Gaulles war lange Zeit mit der französischen Präsidentschaft gleichzusetzen und bestimmte klar das Image von der französischen Präsidentschaft. Es war seine Person, die Erwartungen in eine politische Führung erzeugte.<sup>976</sup>

Allerdings agieren politische Persönlichkeiten stets innerhalb bestimmter historischer und kultureller Kontexte, so dass diese jeweiligen Situationen die Ämter der Zeit ebenfalls bestimmen. Auch Präsidentschaften werden durch diese Konstellationen geprägt, die unterschiedliche Strukturen mit institutionellen Bündelungen hervorbringen und Parteien mit verschiedener Konstellation politischer Unterstützung formieren.<sup>977</sup>

Es gibt jedoch auch Faktoren, die speziell für einzelne Länder gelten. So wurde die Rolle des finnischen Präsidenten zumindest zum Teil durch die geopolitische Lage des Landes bestimmt. Die Notwendigkeit, mit dem Kreml nach den schmerzhaften Erfahrungen von 1939-1945 freundschaftliche Beziehungen zu pflegen, brachte den Präsidenten Kekkonen dazu, diese freundschaftlichen Verhältnisse zur „Chefsache“ zu machen und die Verantwortung für die finnisch-russischen Beziehungen in Person zu übernehmen. Diese Tatsache beeinflusste verständlicherweise die finnische Präsidentschaft. Auch die Mitgliedschaft Finnlands in der Europäischen Union 1995 änderte die Rolle des Präsidenten, indem hierdurch die Rolle des Premierministers verstärkt wurde, der künftig das Land in der EU repräsentieren sollte. Durch dieses Beispiel wird ersichtlich, dass die Verfassungsänderungen, die Veränderungen des Parteiensystems und der Parteienlandschaft sowie die Persönlichkeiten der politischen Führer die Verschiebung in Finnland von einem vom Präsidenten dominierten System zu einem Parlamentssystem zwar stark beeinflusst

---

<sup>976</sup> Vgl. ebenda.

<sup>977</sup> Vgl. Elgie, 1999, S. 294.

haben, allerdings dürfen gleichzeitig andere, landesspezifische und externe, Faktoren, bei einer Analyse der Präsidentschaft nicht vernachlässigt werden.<sup>978</sup>

## **E Fazit**

In der vorliegenden Arbeit wurde die Institution „Präsidentschaft“ im Kontext der Europäischen Union eingehend analysiert. Ziel der Arbeit war es, die Rolle der im Verfassungsentwurf des Konvents verankerten hauptamtlichen Präsidentschaft des Europäischen Rates in der künftigen Entscheidungsfindung der EU zu eruieren und hieraus mögliche Konsequenzen für die politische Legitimität des Amtes und der gesamten Europäischen Union zu ziehen.

Auch wenn die Zukunft der Verfassung zur Zeit mehr als ungewiss ist, kann davon ausgegangen werden, dass unabhängig davon, welchen Integrationsweg die EU künftig einschlagen wird, die Verfassung, oder zumindest Teile der Verfassung, eine große Rolle für den weiteren Integrationsprozess Europas spielen werden. Diese Tatsache macht eine Bewertung und eine Einordnung der Verfassung unumgänglich. In der folgenden Zusammenfassung soll daher kein Bezug darauf genommen werden, ob oder wie die Verfassung in Kraft treten wird, sondern es sollen lediglich die Ergebnisse der inhaltlichen Analyse der Verfassung im Hinblick auf das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates zusammenfassend konstatiert werden, um daraus einen ersten Ausblick ableiten zu können.

In die Strukturen der Europäischen Union werden mit der Verfassung starke nationalstaatliche Bezüge integriert. Diese institutionelle Verwandlung der EU ermöglicht, dass die EU nicht mehr als eine politische Ordnung *sui generis* bezeichnet werden muss, welches bislang Schwierigkeiten mit der institutionellen Einordnung der EU im Bereich der vergleichenden Systemanalyse mit sich gebracht hat, sondern dass ihre Strukturen nach der

---

<sup>978</sup> Vgl. ebenda.

---

Verfassung in institutioneller Hinsicht mit nationalstaatlichen Ordnungen verglichen werden können.

Im Rahmen der vergleichenden Systemanalyse in Teil D wurden daher zunächst unterschiedliche Regierungssystemtypen theoretisch miteinander verglichen. Hierbei handelte es sich um das präsidentielle, das parlamentarische sowie das semipräsidentielle Regierungssystem, die im Hinblick auf die jeweilige Entstehungsgeschichte, die die historische Begründung der jeweiligen politischen Ordnung widerspiegelt, sowie auf die heutige Ausgestaltung untersucht wurden. Auf dieser Analyse aufbauend wurden die theoretischen Bedingungen des jeweiligen Regierungssystems aufgestellt.

In der darauf folgenden Analyse des europäischen Verfassungstextes konnte festgestellt werden, dass das politische System der EU laut Verfassung dem Semipräsidentialismus am nächsten kommt: Der Präsident des Europäischen Rates wird für eine festgelegte Zeit gewählt, er teilt seine exekutiven Kompetenzen mit dem Kommissionspräsidenten, der wiederum gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortlich ist. Es wurden aber auch Abweichungen von einem semipräsidentiellen Modell festgestellt: So wird der Präsident des Europäischen Rates nicht durch das europäische Volk gewählt, sondern durch die Mitglieder des Europäischen Rates in einer geheimen Abstimmung. Daher konnte insgesamt festgestellt werden, dass das politische System der EU laut Verfassung zwar starke semipräsidentielle Aspekte besitzt, allerdings nicht über eine vergleichbare Legitimität verfügt.

Da der Verfassungstext nur ein Faktor für die Bestimmung der tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System darstellt, wurden im letzten Teil der vergleichenden Systemanalyse im Teil D drei unterschiedliche semipräsidentielle Regierungssysteme analysiert, um feststellen zu können, welche anderen Faktoren hierbei eine Rolle spielen und wie sie die Verfassungswirklichkeit beeinflussen. Hierbei konnte zunächst festgestellt werden, dass die drei untersuchten Länder, Österreich, Finnland und Frankreich, über weitgehend ähnliche

Verfassungstexte verfügen, die ferner dem europäischen Verfassungsentwurf stark gleichen. Es wurde jedoch auch gezeigt, dass die Verfassungswirklichkeiten dieser drei Länder höchst unterschiedlich ausfallen. Das erkenntnisleitende Interesse dieses Abschnittes galt somit der Frage, welche Faktoren zusätzlich zu dem Verfassungstext die Verfassungswirklichkeit im Hinblick auf die Kompetenzen des Präsidenten beeinflussen.

Durch diese empirische Analyse war es möglich, einige Faktoren, zwar nicht in aller Vollständigkeit, aber doch in ihrer zentralen Bedeutung für die Rolle des Präsidenten, zu ermitteln, die für die Ausgestaltung der tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System maßgeblich sind.

Nach den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit zählen zu diesen Faktoren:

- 1) die Tradition der Entscheidungsfindung,
- 2) der Kontext der Entstehung der Verfassung,
- 3) der Verfassungstext,
- 4) die Persönlichkeit des Machtinhabers,
- 5) die (außen)politische Situation des Landes sowie
- 6) die parteipolitischen Konstellationen bzw. die jeweiligen Interessenkonstellationen.

Um Hypothesen über die künftigen Kompetenzen des permanenten Präsidenten des Europäischen Rates und seiner politischen Legitimität aufstellen zu können, wurden diese Faktoren eingehend analysiert. Im folgenden sollen die Ergebnisse kurz zusammengefasst und hierdurch ein Ausblick auf die mögliche Verfassungswirklichkeit und die politische Legitimität der EU nach der Verfassung gegeben werden.



## I Die Tradition der Entscheidungsfindung

Im Teil C der Arbeit wurde zunächst die Tradition der Entscheidungsfindung der EU untersucht, wobei hier das besondere Interesse auf der Entstehung und der Entwicklung des Europäischen Rates und seiner Rolle in der Entscheidungsfindung der EU lag. Da die künftige permanente Präsidentschaft dem Europäischen Rat zugeordnet wird, ist diese Rolle des Europäischen Rates für die Analyse der Präsidentschaft von maßgeblicher Bedeutung: Die Kompetenzen des Präsidenten werden weitgehend von den Kompetenzen des Europäischen Rates abgeleitet.

Zunächst wurde der Anfang der europäischen Integration, der den Hintergrund für die Entstehung des Europäischen Rates bildet, skizziert. Wie an dieser Stelle dargelegt werden konnte, orientierte sich die europäische Integration anfänglich an einem neofunktionalistischen Integrationsmodell. Im Laufe der weiteren Integration wurde jedoch deutlich, dass die erhofften *spill-over*-Effekte im politischen Bereich ausblieben. Im historischen Überblick konnte festgestellt werden, dass vor allem in politischen Krisenzeiten die Mitgliedsstaaten zurück zur nationalstaatlich dominierten Politik flüchteten. Diese Tatsache wurde insbesondere durch die politische Entwicklung im Jahre 1966 deutlich. In diesem Jahr wurde eine Krise in der europäischen Entscheidungsfindung durch die „Politik des leeren Stuhls“ des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle verursacht, die am Ende der Verhandlungen im Luxemburger Kompromiss mündete, welcher de facto den Stillstand der Integration bedeutete. Auch im Zusammenhang mit der Ölkrise von 1973 wurde noch einmal deutlich, dass bei größeren außenpolitischen Krisen die Mitgliedsländer dazu neigen, ihre Entscheidungen auf der Basis von nationalen und nicht von gemeinschaftlichen Interessen zu fällen. Als eine Reaktion auf die Ölkrise beschlossen Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing 1974, ein Gremium zu initiieren, in dem die europäischen Staats- und Regierungschefs in informellen Kamingsgesprächen über europäische Ziele und Visionen beraten sollten. Hieraus entstand der Europäische Rat.

Das Besondere am Europäischen Rat ist, dass er von Anfang an ohne jegliche rechtliche Grundlage und ohne eine bindende Agenda agiert hat, und daher offiziell lange nicht zu den Organen der EU gehörte. Trotz dieser Tatsache konnte in der vorliegenden Arbeit jedoch gezeigt werden, dass sich dieses Gremium seit seiner Schaffung zu der mächtigsten politischen Entscheidungsgröße der Union entwickelt hat und die eigene Position im Entscheidungssystem der EU kontinuierlich gestärkt hat. Durch diese starke Stellung des Europäischen Rates sind die intergouvernementalen Bezüge der Entscheidungsfindung der EU erheblich verfestigt worden.

Da die Arbeit des Europäischen Rates in ihrer Vollständigkeit nicht durch die offiziellen Dokumente und Vertragstexte dargelegt werden kann, wurde die Rolle dieser Institution in der Entscheidungsfindung der EU anhand zahlreicher Beispiele eruiert. Hierdurch konnte dargelegt werden, dass der Europäische Rat in den Strukturen und in der Entscheidungsfindung der EU schon immer eine zentrale Position eingenommen hat. In dieser Arbeit wurde nachgewiesen, dass in der Geschichte der EU seit der Entstehung des Europäischen Rates keine bedeutende Entscheidung gegen den Willen dieser Institution getroffen worden ist.

In der historischen Analyse konnte somit dargelegt werden, dass die Entscheidungsfindung der EU trotz der großen supranationalen Institutionen insbesondere in Krisenzeiten und in den politisch wichtigen Bereichen traditionell zwischenstaatlich ist. Durch die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten wird dieses Gremium abermals in seiner Bedeutung für die Entscheidungsfindung der EU gewichtiger.

## **II Der Kontext der Verfassungsgebung**

Im zweiten Abschnitt des Teils C wurde die Arbeit des europäischen Konvents sowie die Entstehung der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates eingehend analysiert und so der Kontext der europäischen Verfassungsgebung eruiert.

Die Parallelen zwischen der Entstehung des Europäischen Rates und der Entstehung der europäischen Verfassung sind deutlich zu erkennen. Auch diesmal boten die strukturellen und politischen Herausforderungen der Zeit Anlass, das institutionelle System der EU effektiver und demokratischer zu gestalten. Hieraus entstand der Auftrag der Laekener Regierungskonferenz, einen Konvent über die Zukunft der Europäischen Union zu berufen und hierdurch Vorschläge für die Zukunft Europas auszuarbeiten.

Das wirklich Innovative am Konvent war seine Zusammensetzung und seine Arbeitsweise, welche nach der Einschätzung der meisten Experten eine deutliche Verbesserung zu den früheren Regierungskonferenzen darstellte. Der Entscheidungsfindungsprozess des Konvents war durch Transparenz und Einbeziehung gekennzeichnet. So war es den Bürgern Europas während des gesamten Prozesses möglich, die Arbeit des Konvents zu verfolgen und sich sogar daran zu beteiligen.

Auf der anderen Seite muss jedoch auch konstatiert werden, dass es nicht überall gelungen ist, die Bürger in diesen Prozess mit einzubeziehen. Zwar hatte eine deutliche Mehrheit der europäischen Bürger im Herbst 2002 eine europäische Verfassung befürwortet, allerdings, wie nachgewiesen werden konnte, hatten nur wenige der Befragten überhaupt Kenntnis über den Konvent. Somit ist hier festzuhalten, dass trotz des innovativen und demokratischen Konzeptes das Volk nicht ausreichend von der Arbeit des Konvents überzeugt werden konnte. Offensichtlich existierte, zumindest zu diesem Zeitpunkt, ein Informations- und Vertrauensmangel der europäischen Bevölkerung gegenüber dem Konvent und seiner Arbeit.

Es konnte im Rahmen der Arbeit ferner festgestellt werden, dass die Rolle der Zivilgesellschaft als Impuls- und Ideengeber im Verlauf des Konventsprozesses eher marginal war, da sie weitgehend eine passive Rolle übernehmen musste. Die Beiträge der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind zwar im Konvent zur Kenntnis genommen worden, allerdings kann nicht festgestellt werden, ob sie einen wirklichen Einfluss auf die

Entscheidungsfindung hatten.

Eine vielkritisierte Schwierigkeit stellte ferner die Tatsache dar, dass es keine Arbeitsgruppe für institutionelle Fragen gab.<sup>979</sup> Dies führte dazu, dass die Entscheidungen über das zukünftige Institutionendesign der EU in inoffiziellen und intransparenten Gremien, weit weg von der Kontrolle der Bürger, beschlossen wurden.

Im Rückblick erscheint auch die Tatsache problematisch, dass die Zusammensetzung des gesamten Präsidiums mit seinen zwölf Mitgliedern vom Europäischen Rat bestimmt wurde. Hierdurch war der Einfluss des Europäischen Rates im Prozess der Entscheidungsfindung von Anfang an gegeben. Die Aufgabe des Präsidiums war dadurch definiert, als ein Moderator und als ein Inputgeber im Konvent zu agieren. Hierzu gehörte vor allem die Zusammenfassung der im Plenum erörterten Beiträge sowie, darauf aufbauend, die Erstellung von Verbesserungsvorschlägen. Dieses Mandat wurde jedoch, wie in der vorliegenden Arbeit dargestellt wurde, nach der Einschätzung zahlreicher Konventsmitglieder und Beobachter vielfach überschritten. Am deutlichsten kam diese Tatsache mit dem ersten Verfassungsentwurf des Präsidiums zum Ausdruck, in dem zahlreiche Erneuerungen und Institutionen enthalten waren, die im Rahmen des Konvents nicht thematisiert worden waren. Hierzu gehörte auch die Idee der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates.

Der Vorschlag zur Einrichtung einer permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates wurde von den meisten politischen Akteuren abgelehnt. Zu diesen Gegnern zählten u. a. das Europäische Parlament, die Europäische Kommission, die Mehrheit der Konventsmitglieder, sowohl aus den nationalen Parlamenten als auch aus den nationalen Regierungen, die meisten politischen Think Tanks und akademischen Beobachter sowie

---

<sup>979</sup> Diese Entscheidung des Präsidiums wurde noch einmal in der Plenarsitzung des Konvents vom 28. und 29. Oktober 2002, als der Vorentwurf für die zukünftige Verfassung durch das Präsidium vorgestellt wurde, durch den Konventspräsidenten Giscard d'Estaing bekräftigt. Vgl. hierzu den Report der Sitzung: CONV 378/02 Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002; vgl. auch Weidenfeld, Werner: Von der Meinungsbildung zur Konsensfindung – Der Konvent vor seiner zweiten Arbeitsphase, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), EU-Reform. Konvent-Spotlight 07/2002, S. 3.

beinahe die gesamte europäische Presse. Diese Institution wurde ferner einstimmig von der Arbeitsgruppe „External Action“ abgelehnt, und sogar einige Mitglieder des Präsidiums des Konvents, vor allem die Kommissionsvertreter, haben sich gegen dieses Amt ausgesprochen. Befürwortet wurde dieser Vorschlag lediglich durch die Regierungen Spaniens, Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und später auch Deutschlands. Diese waren im Konvent jedoch deutlich in der Minderheit.

Somit lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der Ansatz des Konvents gerade aus legitimationstheoretischen Gesichtspunkten als gut und innovativ zu bewerten ist. Vor allem die Überlegungen zur Legitimität politischer Entscheidungen von Habermas erscheinen in diesem Kontext relevant. Zusammenfassend lässt sich die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung nach Habermas nur daran messen, ob und inwieweit sie fähig ist, in dem ihr zugrunde liegenden Gemeinwesen eine prozedurale Legitimität im Sinne vernünftiger Vereinbarungen zu ermöglichen. Somit entspricht der Prozess des Konvents zumindest auf der theoretischen Ebene diesen Bedingungen der politischen Legitimität.

In der Praxis stellte sich der Prozess jedoch etwas anders dar. Insbesondere die wichtigsten Fragen im Hinblick auf die künftige institutionelle Ordnung und die Machtverteilung der Union wurden nicht in den dafür vorgesehenen Gremien, sondern in formlosen Beratungen in binationalen Treffen und in anderen „entparlamentarisierten“ Arenen diskutiert und entschieden. Für die Legitimität der permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates ist die Tatsache von erheblicher Bedeutung, dass die meisten Mitglieder des Konvents diesen Vorschlag opponierten. Somit lässt sich für den Prozess des Konvents zusammenfassen, dass auch in diesem Kontext die Tradition der europäischen Entscheidungsfindung, d. h. im Falle von schwierigen politischen Entscheidungen, die zwischenstaatlichen und binationalen Gespräche unter einigen Mitgliedstaaten den gemeinschaftlichen Beratungen vorzuziehen, fortgesetzt wurde.

### III Der Verfassungstext

Im Kontext der vergleichenden Systemanalyse im Teil D wurde die europäische Verfassung im Hinblick auf den Europäischen Rat sowie die Präsidentschaft des Europäischen Rates eingehend analysiert. Im Rahmen der Analyse konnte festgestellt werden, dass, auch wenn einige Kompetenzen in der Verfassung definiert worden sind, vieles auf dieser Grundlage unklar bleibt.

Zunächst konnte dargelegt werden, dass die Hauptaufgabe des ER nach der Verfassung auch weiterhin darin bestehen wird, die für die Weiterentwicklung der Union notwendigen Impulse zu geben und die Zielvorstellungen und Prioritäten der Union festzulegen. Neu in der europäischen Verfassung im Vergleich zu früheren Verträgen ist der Organstatus des Europäischen Rates. Durch die Kompetenz, die Politikagenda der Union weitgehend selbständig zu bestimmen, ermöglicht die Verfassung ferner dem Europäischen Rat, auch wenn er selbst nicht direkt gesetzgeberisch tätig werden kann, den Handlungsrahmen der legislativen Organe, des Europäischen Parlaments und des Ministerrats, erheblich zu beschränken. Durch weitere, im Teil D der Arbeit dargelegte Bestimmungen im Teil III der Verfassung sind zahlreiche weitere Kompetenzen des ER in bestimmten Politikbereichen definiert worden, so dass der Europäische Rat auch hier beträchtliche Gestaltungs-kompetenzen hinzu gewonnen hat. Zu den wichtigsten Kompetenzen hierbei gehört vor allem die im Teil III unter dem Titel V: „Auswärtiges Handeln der Union“ definierte Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Europäischen Union, die dem Europäischen Rat erheblichen Gestaltungsraum im Hinblick auf die Politikagenda der EU gibt.

Die Aufgaben des Präsidenten des Europäischen Rates bestehen laut Verfassung hauptsächlich darin, die vier jährlichen Sitzungen des Gremiums vorzubereiten und zu leiten. Ferner ist es hiernach seine Aufgabe, Impulse für die Arbeit des ER zu geben, für die Kontinuität der Beratungen zu sorgen sowie den Zusammenhalt und die Konsensfindung des Europäischen

---

Rates zu erleichtern und zu ermöglichen.

Um die tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates feststellen zu können, muss er im Kontext mit anderen Institutionen betrachtet werden. Wie in der Verfassungsanalyse festgehalten wurde, wird der Präsident seine exekutiven Kompetenzen nicht nur mit dem Kommissionspräsidenten, sondern auch mit dem neuen EU-Außenminister teilen. Die wichtigste Funktion des Außenministers ist die Leitung der GASP und die Herstellung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union. Ferner soll der Außenminister die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vertreten und den politischen Dialog im Namen der Union mit Dritten führen. Die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten leiten sich wiederum weitgehend von den exekutiven Kompetenzen der Kommission ab.

Der Europäische Rat wird, nach dem Verfassungstext beurteilt, auch zukünftig über weitreichende außenpolitische Kompetenz verfügen. Auch der neu geschaffene europäische Außenminister wird nichts an dieser Tatsache ändern können, da dieser nach Artikel 28 der europäischen Verfassung durch die Staats- und Regierungschefs gewählt und abgewählt wird. Somit ist er nur bedingt unabhängig von deren Entscheidungen.

Es wurde an mehreren Stellen der Arbeit verdeutlicht, dass die Verfassung im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Präsidenten des ER und dem Außenminister macht. Während der Präsident des ER die Außenvertretung der Union wahrnimmt, leitet der Außenminister die Außenpolitik und führt diese aus. Auch ist die Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten des ER und der Kommission im exekutiven Bereich nicht vollständig geklärt. Aus diesem Grunde wird hier vieles davon abhängen, wie die Persönlichkeiten der jeweiligen Amtsinhaber sind und welche Strategien sie für die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen wählen. Überschneidungen der Zuständigkeiten scheinen jedoch wahrscheinlich.

#### **IV Erkenntnisse aus der empirischen Länderanalyse**

Im Rahmen der vergleichenden Systemanalyse wurden die Kompetenzen der drei nationalen Präsidentschaften untersucht. Hierbei konnte nachgewiesen werden, dass ein klarer Zusammenhang zwischen dem Kontext, in dem das semipräsidentielle System durch eine Verfassungsgebung geschaffen wurde, und dem Muster der darauf folgenden Verfassungswirklichkeit im Hinblick auf die präsidentiellen Kompetenzen besteht.

Bei der Analyse der österreichischen Präsidentschaft wurde zunächst festgestellt, dass der österreichische Präsident zwar laut Verfassung über zahlreiche Kompetenzen verfügt und somit potentiell sehr mächtig ist, aber dass er diese Kompetenzen in der Wirklichkeit kaum nutzt. Es konnte ferner aufgezeigt werden, dass im Falle Österreichs der Parlamentarismus, in dem der Präsident lediglich über zeremonielle Aufgaben verfügt, traditionell eine große Rolle spielt. Im Falle einer starken parlamentarischen Tradition kann somit eine in der Verfassung verankerte und hiernach mächtige Präsidentschaft in der Wirklichkeit nur eine zeremonielle Figur bleiben. In einem solchen Fall wiegt die Tradition mehr als die Verfassung.

Die Entstehungsgeschichte der V. Republik von Frankreich war im Vergleich zu Österreich grundsätzlich anders, daher gestaltete sich die Verfassungswirklichkeit im Hinblick auf den Präsidenten ebenfalls anders. Mit der Verfassung der V. Republik aus dem Jahre 1958 wollte man im Gegensatz zu der Zerrissenheit der III. und IV. Republik eine starke Führung etablieren. Für die starke Ausgestaltung des Amtes des französischen Präsidenten ist jedoch nicht nur die Verfassungstradition des Landes von Bedeutung. Eine wichtige Rolle hierbei spielt sicherlich auch der Mann, der zu einer zentralen Figur der Verfassungsgebung und der französischen Präsidentschaft wurde: Charles de Gaulle. Bis zur Verfassungsreform von 1962, bei der die direkte Wahl des Präsidenten durch das Volk eingeführt wurde, hatte de Gaulle ausreichend Zeit gehabt, eine starke Präsidentschaft nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der



Wirklichkeit zu etablieren, so dass diese weitere Verstärkung des Amtes als eine logische Folgerung aus der Politik de Gaulles betrachtet werden kann. Somit ist für Frankreich für die starke Präsidentschaft neben der Tradition die Persönlichkeit des ersten Amtsinhabers der entscheidende Faktor gewesen.

Die Verfassung von Finnland von 1919 entstand in politisch sehr stürmischen Zeiten, da das Land erst im Jahre 1917 unabhängig von Russland geworden war und nun nach einer Stabilisierung der Selbständigkeit durch eine starke Führung strebte. Zu dieser Zeit war das Land zusätzlich durch den Bürgerkrieg gespalten, so dass das Ergebnis der Verfassungsverhandlungen einen Kompromiss darstellte, welcher viele Konstellationen der Verfassungswirklichkeit und der präsidentiellen Macht ermöglichte. Auch für Finnland spielte neben der Tradition und dem Kontext der Verfassungsgebung die Persönlichkeit des Amtsinhabers für die spätere Verfassungswirklichkeit eine große Rolle. Ferner ist die geopolitische Sonderstellung des Landes mit den schwierigen Nachbarschaftsbeziehungen mit Russland ein weiterer wichtiger Faktor für die Definition der tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten gewesen.

Im Falle der EU kann nicht von einer parlamentarischen Tradition gesprochen werden. Die historische Analyse hat vielmehr gezeigt, dass die intergouvernementale Entscheidungsfindung gerade im Hinblick auf schwierige politische Entscheidungen nach wie vor dominant ist. Ferner kulminiert sich die Motivation für die Schaffung des Amtes der hauptamtlichen Präsidentschaft in der Steigerung der Effizienz der Union. Die EU strebt mit der Präsidentschaft eine starke Führung an. Diese Tatsache spricht für eine starke Präsidentschaft.

Insgesamt wurde durch die Länderanalyse nachgewiesen, dass auch die Parteipolitik ein wichtiger Faktor für die tatsächlichen Kompetenzen des Präsidenten in einem semipräsidentiellen System ist. In den untersuchten nationalstaatlichen Kontexten war für die präsidentiellen Kompetenzen entscheidend, ob der Premierminister und der Präsident von der gleichen

---

Partei stammten oder ob es eine Situation der *Cohabitation* gab, in der sie unterschiedliche Parteien repräsentierten.

Auch wenn in der EU die Parteipolitik im Vergleich zu den Nationalstaaten nur eine geringe Rolle spielt, kann dieser Faktor in der vorliegenden Untersuchung nicht gänzlich außer Acht gelassen werden. In der EU können sich diese Interessenkonflikte zwar auch aus der Parteipolitik ableiten, wahrscheinlicher sind jedoch Interessenkonflikte anderer Art. Hierzu zählt der Konflikt zwischen den kleineren und größeren Mitgliedsstaaten, aber auch Ad-hoc-Allianzen, die situativ und abhängig von der internationalen politischen Lage entstehen können, wie das Beispiel des letzten Irak-Krieges gezeigt hat. In einer solchen Situation wäre für die EU entscheidend, wie sich die drei exekutiven Spitzen der Union, der Präsident des Europäischen Rates, der Kommissionspräsident und der Außenminister, positionieren, und im Falle von divergierenden Interessen, wer über die stärkste Persönlichkeit verfügen würde.

Ferner muss berücksichtigt werden, dass der Kommissionspräsident und der Präsident des Europäischen Rates institutionell unterschiedliche Interessen vertreten. So ist der Kommissionspräsident daran interessiert, die Vergemeinschaftung durch Stärkung der supranationalen Institutionen weiter voran zu bringen, während der Präsident des Europäischen Rates die Interessen der Mitgliedsländer zu berücksichtigen hat. Bereits während des Konvents wurde dieser Konflikt sichtbar. Giscard d'Estaing, der sich offen für die Stärkung des Europäischen Rates durch die Schaffung des Präsidentenamtes aussprach und, wie dargelegt werden konnte, auch die Tatsache nicht verschwie, dass er auch selbst dieses Amt übernehmen würde, hatte einen Entwurf für die künftige Verfassung erarbeitet, in der eine starke Präsidentschaft, für fünf Jahre gewählt und mit einem eigenen Unterbau, integriert war. Aber auch der Kommissionspräsident Prodi hatte einen eigenen Verfassungsentwurf erarbeitet, der, verglichen mit dem Entwurf von Giscard d'Estaing, nicht unterschiedlicher hätte sein können. Während der Entwurf von Giscard d'Estaing starke intergouvernementale Bezüge aufweist, fordert der Entwurf von Prodi eine Abschwächung des

---

Europäischen Rates und eine Stärkung der gemeinschaftlichen Institutionen, allen voran der Kommission. Interessant in diesem Zusammenhang scheint auch die Tatsache zu sein, dass, obwohl die Mehrheit des Konvents hinter dem Entwurf von Prodi stand, Giscard d'Estaing sich mit seinem Entwurf durchsetzen konnte. In diesem Beispiel war der Konventspräsident – und hinter ihm der Europäische Rat – offenbar durchsetzungsfähiger als der Kommissionspräsident.

Es scheint, dass alle Tatsachen für eine einflussreiche Präsidentschaft des Europäischen Rates sprechen. Traditionell ist der Europäische Rat ein starker Entscheidungsträger, der Kontext der Verfassungsgebung spricht ebenfalls für eine starke Präsidentschaft. Auf der Grundlage des Verfassungstextes kann zwar noch nichts Definitives über die Kompetenzen des Präsidenten ausgesagt werden, allerdings ist eine starke präsidentielle Führung hierdurch nicht ausgeschlossen. Auch die aktuelle internationale Situation, die durch neue Herausforderungen durch neue Konfliktlinien gekennzeichnet ist und in der sich Europa stärker positionieren muss, begünstigt die Entstehung einer starken Präsidentschaft.

Die Möglichkeit, dass der Präsident des Europäischen Rates reine vermittelnde Aufgaben übernehmen, und hierdurch zwischen den einzelnen nationalstaatlichen Interessen lediglich moderieren würde, erscheint mit diesem Hintergrund eher unwahrscheinlich. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten der Europäischen Union, eine einheitliche außenpolitische Linie zu finden und zu vertreten, erscheint es zudem unrealistisch, dass ein Moderator ausreichen würde, um eine einheitliche außenpolitische Linie zu schaffen.

Zusammenfassend führen diese Erkenntnisse zu dem Schluss, dass die Präsidentschaft des Europäischen Rates, falls die Verfassung in ihrer jetzigen Form in Kraft treten wird, eine mächtige Institution wird. Die föderalen Aspekte der Verfassung werden durch diese Institution stark relativiert. In der jetzigen Verfassung bleibt der Präsident, als der Führer der mächtigsten Institution der europäischen Entscheidungsfindung, der letzte

Vetospieler. Fast scheint es, als ob die europäischen Regierungschefs durch die Präsidentschaft eine „Hintertür“ offen gelassen hätten, um im Falle künftiger Krisen – wie noch vor kurzem durch den Irak-Krieg erlebt – doch noch nationalstaatlich entscheiden zu können.

Die Tatsache, dass der Präsident durch die Mitglieder des Europäischen Rates gewählt wird, macht ihn in seiner Entscheidungsfindung de facto abhängig von den Mitgliedern dieses Gremiums. Diese Tatsache beeinflusst seine Präferenzen und die politischen Strategien, die er bei seiner Entscheidungsfindung festlegt. Es wäre daher höchst überraschend, würde der Präsident gegen den Willen der Staats- und Regierungschefs entscheiden. Der Präsident der Kommission hat im Gegensatz zu der Präsidentschaft des Europäischen Rates einen genauer definierten Aufgabenbereich. Er leitet die politischen Bereiche, die in der Kommission angesiedelt sind, d. h. die Bereiche, die gemeinschaftlich geregelt sind. Für den gesamten außenpolitischen Bereich ist neben dem Außenminister der EU die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates zuständig. Diese beiden Institutionen werden von den Staats- und Regierungschefs gewählt. Die Bürger sind an dieser Wahl nur mittelbar durch eine lange Legitimationskette beteiligt. Ferner gibt es für die Präsidentschaft kein transparentes Kontrollorgan.

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit führen zu der Feststellung, dass mit der in der Verfassung verankerten permanenten Präsidentschaft des Europäischen Rates die politische Legitimität der gesamten EU eher sinken als steigen wird. Mit der Präsidentschaft wird die Bedeutung des Europäischen Rates in der Entscheidungsfindung der EU weiter zunehmen und die politischen Prozesse werden für die Bürger intransparenter. Ob dieser Legitimitätsverlust auf der Input-Seite auf der Output-Seite durch gesteigerte Effizienz kompensiert werden kann, erscheint zur Zeit eher unwahrscheinlich. Bei stark divergierenden außenpolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten, wie z. B. im Falle des Irak-Krieges, ist eine Vereinheitlichung der Interessen durch eine einzelne Person nur schwer vorzustellen.

---

Ein großes Problem stellt die Tatsache dar, dass diese Institution durch die Mehrheit der Bürger – vertreten durch den Konvent – nicht getragen wird. Getragen wird sie ausschließlich durch die Staatschefs, durch welche auch das Mandat erteilt wird. Hier wird die Lücke zwischen den Bürgern und den Entscheidungsträgern der EU noch einmal bewusst ausgeweitet.

Der Beschluss einiger Staatschefs, die permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates zu initiieren, scheint vor diesem Hintergrund wieder ein Versuch zu sein, durch die Stärkung der Zwischenstaatlichkeit im europäischen Integrationsprozess den Weg aus der aktuellen Krise der Handlungsunfähigkeit zu finden. Im Gegensatz zu der Wahrnehmung einiger europäischer Entscheidungsträger lahmt Europa jedoch nicht nur an der Handlungsunfähigkeit der Politik. Das ganze Projekt „Europa“ wird vielmehr durch die steigende Ablehnung der Bürger gegenüber der gesamten Europäischen Union gefährdet.

Zurückblickend lässt sich konstatieren, dass die meisten Niederlagen in der europäischen Einigungsgeschichte auf die Tatsache zurückzuführen sind, dass die europäischen Entscheidungsträger vergessen haben, die Bürger bei der politischen Entwicklung mitzunehmen. Dies konnte insbesondere im Zuge der EU-Osterweiterung beobachtet werden. Die europäische Politik und Öffentlichkeit verließen sich auf die anfängliche Euphorie der neuen Mitgliedsländer, die wohl eher auf nüchterne Kosten-Nutzen-Rechnungen als auf eine europäische Überzeugung basierte. So wurde davon ausgegangen, diese Stimmung würde sich automatisch fortsetzen und der Weg für die Vertiefung der Integration wäre frei. Im Nachhinein herrscht jedoch weitgehend Konsens darüber, dass dieser Prozess besser vorbereitet und langsamer hätte erfolgen sollen. So hat man nicht nur die EU mit ihren Institutionen überfordert, sondern auch die Bürger mittel- und osteuropäischer Staaten. Diese Entwicklung bereitete den Nährboden für das Erstarken nationalistischer und rechtspopulistischer Parteien, wie in letzter Zeit beobachtet werden konnte.

Die „Denkpause“ der europäischen Politik dauert weiterhin an. Nach der finnischen Ratspräsidentschaft denkt die deutsche Präsidentschaft mit ihren europäischen Partnern verstärkt darüber nach, wie es mit der europäischen Integration weitergehen soll.

Nach den Vorstellungen der Bundeskanzlerin Angela Merkel soll die Europa bis zur nächsten Europawahl 2009 auf eine neue vertragliche Grundlage gestellt werden. Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass es keine „Verfassung“ sondern eher ein „vereinfachter Vertrag“ geben wird. Entscheidend für die Zukunft der Europäischen Union wird sein, welche Teile aus der Verfassung in diesem Vertrag Berücksichtigung finden und wie die Schwerpunkte festgelegt sind.

Eine häufig wiederholte Behauptung vieler Politiker und Wissenschaftler lautet, die wirkliche EU sei besser als die gefühlte. Nach dieser Feststellung muss verstärkt nach den Ursachen geforscht werden. Es scheint, dass die EU es immer noch nicht schafft, die Erträge der Integration den Bürgern transparent zu machen. Will man die europäische Integration auch in Zukunft erfolgreich gestalten, muss der neue Vertrag auf die Steigerung der Demokratie und der Bürgernähe sowie der Transparenz zielen. Eine permanente Präsidentschaft des Europäischen Rates wird bei dieser Aufgabe nicht hilfreich sein.

## Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York, Oxford 1998.
- Abromeit, Heidrun: Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Claus Offe (Hrsg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt am Main 2003, S. 95-110.
- Abromeit, Heidrun: *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*. Opladen 2002.
- Ahokallio, Tapio/Tiilikainen, Matti: *Filosofia Prima. Lyhyt johdatus filosofiaan*. Helsinki 1994.
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Auflage. Opladen 1995.
- Aristoteles: *Politik*. Übersetzung von Eugen Rolfes, in: *Aristoteles Philosophische Schriften in sechs Bänden, Bd. IV*. Darmstadt 1995.
- Arter, David: *Finland*, in: Robert Elgie (Hrsg.): *Semi-Presidentialism in Europe*, Reihe: *Comparative European Politics*. Oxford 1999, S. 48-66.
- Bach, Maurizio: *Ist die europäische Einigung irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenbildung in der Europäischen Union*, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.): *Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995*. Opladen 1995, S. 368-391.
- Bacia, Horst: *Aktenkundig. Die Erklärung der Acht offenbart die Grenzen „europäischer“ Außenpolitik*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 1. Februar 2003, S. 10.
- Bacia, Horst: *Keim eines Hauptquartiers*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 1. Dezember 2003, S. 8.
- Balkenhol, Nicola: *„Kommunikative Rationalität“ und politische Institutionen in der kritischen Gesellschaftstheorie von Jürgen Habermas*. Hamburg 1991.
- Bauer, Michael W./Knöll, Ralf: *Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. B 1-2/2003, S. 33-38.
- Becker, Michael: *Rechtsstaatliche Legitimität zwischen der Kritik der Verständigungsverhältnisse und der Kritik der Urteilskraft. Elemente einer politischen Theorie bei Jürgen Habermas und Ronald Dworkin*, Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Akademischen Grades eines Dr. phil. Mainz 1990.
- Beetham, David/Lord, Christopher: *Legitimacy and the European Union*, in: Albert Weale/Michael Nentwich (Hrsg.): *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Routledge/ECPR Studies in European Political Studies. London, New York 1998, S. 15-62.
- Berg, Carsten/Kampfer, Georg Kristian (Hrsg.): *Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger*. Bielefeld 2005.
- Bertelsmann Group for Policy Research, Center for Applied Policy Research (CAP): *Using the Strengths of the Enlarged Union, Discussion Paper for the Charlemagne Forum on Europe in Aachen* 2004.
- Bertelsmann Europa-Kommission (Hrsg.): *Europas Vollendung vorbereiten*.

- Forderungen an die Regierungskonferenz 2000. Gütersloh 2000.
- Beyme, Klaus von: Demokratiereform als Reform der parlamentarischen Parteiendemokratie, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 27-42.
- Beyme, Klaus von: Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. Wiesbaden 2000.
- Bieber, Roland: Föderalismus in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuausgabe von 2002. Gütersloh 2002, S. 361-373.
- Borkenhagen, Franz H. U./Fischer, Thomas/Franzmeyer, Fritz/Magiera, Siegfried/Müller-Graff, Peter Christian: Arbeitsteilung in der Europäischen Union – die Rolle der Regionen. Gütersloh 2002.
- Böttcher, Barbara: Europe's Magna Carta? Deutsche Bank Research, 22/07/2003. Abrufbar unter: [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).
- Bonde, Jens-Peter: The EU Constitution – reader friendly edition. Brussels 22.07.2004.
- Braun, Dietmar: Föderalismus, in: Ledger Helms/Uwe Jung (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 130-162.
- Brockhaus Enzyklopädie, in vierundzwanzig Bänden, Bd. 13, 1990.
- Brodocz, André/Schaal, Gary S.: Einleitung, in: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung. Opladen 1999, S. 7-16.
- Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart. Opladen 1999.
- Brönstrup, Carsten: Warten auf ein Wunder, in: Der Tagesspiegel vom 09. Februar 2006.
- Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion: "Post-Nizza" – Europa gemeinsam vertiefen, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 275-280.
- Bulletin Quotidien Europe, No. 8336, 8. November 2002.
- Bulletin Quotidien Europe, No. 8337, 9. November 2002.
- Bulletin Quotidien Europe, No. 8338, 13. November 2002.
- Bulletin Quotidien Europe, No. 8355, 6. Dezember 2002.
- Bulletin Quotidien Europe, No. 8356, 7. Dezember 2002.
- Bulletin Quotidien Europe, No. 8360, 13. Dezember 2002.
- Bußhoff, Heinrich: Politische Legitimität. Überlegungen zu einem problematischen Begriff. Neuried 1996.
- Centre for European Reform (CER): The Politics of the IGC, Briefing Note. October 2003.
- Chirac, Jacques/Schröder, Gerhard: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, Brüssel (Berlin/Paris), 16. Januar 2003, Dok. CONV 489/03 – CONTRIB 192, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 733-740. Abrufbar auch unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00489de03.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00489de03.pdf).
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member



- States: IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004, Dok. CIG 81/04.
- CONV 320/02 Contribution submitted by Mr Pierre Lequiller, member of the Convention: „A President for Europe“. Brussels 7 October 2002.
- CONV 369/02 Vorentwurf für die künftige europäische Verfassung, („Skelett der Verfassung“), von Präsidium. Brüssel 28. Oktober 2002. Abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf)
- CONV 378/02 Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002. Brussels 31 October 2002.
- CONV 397/02 Contribution submitted by Ms Pervenche Berès, alternate member of the Convention: „What kind of executive for Europe?“ Brussels 12 November 2002.
- CONV 403/02 Contribution by Mr Kimmo Kiljunen, member of the Convention: „Comments to the Draft Outline for Constitutional Treaty“. Brussels 14 November 2002.
- CONV 448/02 Communication from the Commission, forwarded by Mr Barnier and Mr Vitorino, members of the Convention: „For the European Union. Peace, Freedom and Solidarity – Communication from the Commission on the institutional architecture“, CONTRIB 165. Brüssel 5. Dezember 2002. Abgedruckt auch in: Bulletin Quotidien Europe, No. 2305/2306, 7. Dezember 2002.
- CONV 452/02 Contribution submitted by Mr Alain Lamassoure, member of the Convention: „New institutions for a new Europe“. Brussels, 11 December 2002. („Lamassoure-Bericht“)
- CONV 457/02 Contribution by Louis Michel, Gijs de Vries and Jacques Santer, members of the Convention: „Memorandum of the Benelux: a balanced Institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union“. Brussels, 11. December 2002.
- CONV 459/02 Final report of Working Group VII on External Action, WG VII 17. Brussels, 16 December 2002.
- CONV 461/02 Final report of Working Group VIII – Defence, WG VIII 22. Brussels, 16 December 2002.
- CONV 477/03 Funktionsweise der Organe, Arbeitspapier des Präsidiums als Diskussionsgrundlage für die Plenartagung des Konvents am 20. und 21. Januar 2003. Brüssel, 10. Januar 2003.
- CONV 487/1/03 REV 1 Von Herrn Andrew Duff im Namen einer Reihe von Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Konvents vorgelegter Beitrag: „Eckpunkte einer institutionellen Reform“. Brüssel, 28. Januar 2003.
- CONV 488/03 Beitrag von Herrn Adrian Severin, stellvertretendes Mitglied des Konvents: „Die institutionelle Reform“. Brüssel, 16. Januar 2003.
- CONV 490/03 Beitrag von Frau Lena Hjelm-Wallén, Frau Teija Tiilikainen und Herrn Dick Roche, Mitglieder des Konvents: „Ein Verfassungsvertrag: Offenheit und gute Verwaltung in den EU-Institutionen“. Brüssel, 16. Januar 2003.
- CONV 492/03 Beitrag von Herrn Josef Zieleniec, Mitglied des Konvents – „Die Frage des Vorsitzes in der Europäischen Union“. Brüssel, 17. Januar 2003.
- CONV 505/03 Beitrag von Herrn Jacob Söderman, Beobachter beim Europäischen Konvent – „Die Funktionsweise der Organe“. Brüssel, 20. Januar 2003.

- CONV 508/03 Synthesebericht über die Plenartagung – 20./21. Januar 2003 in Brüssel. Brüssel, 27. Januar 2003.
- CONV 509/03 Beitrag von Herrn Kimmo Kiljunen, Herrn Matti Vanhanen (Mitglieder des Konvents), Frau Riitta Korhonen und Herrn Esko Helle (stellvertretende Mitglieder des Konvents) – „Report of the Council of State on Finland's positions concerning the future of Europe and issues arisen during the Convention“. Brüssel, 27. Januar 2003.
- CONV 514/03 Beitrag von Frau Teija Tiilikainen, Mitglied des Konvents und Herrn Antti Peltomäki, stellvertretendes Mitglied des Konvents “Die Zukunft der EU und die Arbeit des Konvents”. Brüssel, 30. Januar 2003.
- CONV 521/03 Beitrag von Frau Teija Tiilikainen, Mitglied des Konvents – “Die Schaffung neuer Eliten stärkt weder die Legitimität noch die Effizienz der EU”. Br, 30. Januar 2003.
- CONV 522/03 Beitrag von Herrn Péter Balázs, Mitglied des Konvents – “Vorschlag für eine Viererpräsidentschaft des Rates mit regelmäßiger Erneuerung im gleitenden Wechsel”. Brüssel, 31. Januar 2003.
- CONV 524/03 Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Andrew Duff und Herrn Lamberto Dini: “Vorschlag für eine einheitliche Präsidentschaft”. Brüssel, 31. Januar 2003.
- CONV 528/03 Präsidium des Konvents: Entwurf der Artikel 1-16 des Verfassungsvertrages. Brüssel 6. Februar 2003. Abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf).
- CONV 549/03 Beitrag des stellvertretenden Mitglieds des Konvents Herrn Joachim Wuermeling: „Konkrete Vorschläge für die institutionelle Architektur“. Brüssel, 12. Februar 2003.
- CONV 550/03 Beitrag des Mitglieds des Konvents Frau Danuta Hübner: „Eine effiziente Führung in der erweiterten Europäischen Union“. Brüssel, 12. Februar 2003.
- CONV 646/03 Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Michael Attalides, Herrn Peter Balazs, Herrn Henning Christophersen, Herrn Hannes Farnleitner, Frau Lena Hjelm-Wallén, Frau Danuta Hübner, Frau Sandra Kalniete, Herrn Jan Kohout, Herrn Ivan Korcok, Frau Maglena Kuneva, Herrn Ernani Lopes, Herrn Rytis Martikonis, Herrn Lennart Meri, Herrn Dick Roche, Herrn Dimitri Rupel, Herrn Peter Serracino-Inglott und Frau Teija Tiilikainen – „Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen“. Brüssel, 28. März 2003.
- CONV 691/03 Institutions – draft articles for Title IV of Part I of the Constitution. Brussels, 23 April 2003.
- CONV 696/03 Synthesebericht über die Plenartagung am 24. und 25. April 2003 in Brüssel. Brüssel, 30. April 2003.
- CONV 748/03 Summary Report on the Plenary Session, Brussels, 15 and 16 May 2003. Brussels, 27 April 2003.
- CONV 770/03 Part I, Titel IV (Institutions), revised text. Brussels, 2 June 2003.
- CONV 783/03 Summary report on the Plenary Session. Brussels, 30 and 31 May 2003. Brussels, 16 June 2003.
- CONV 797/1/03 Text of Part I an Part II of the Constitution. Brussels, 5 June 2003.
- CONV 814/03 Summary Report on the Plenary Session. Brussels, 11 and 13 June 2003. Brussels, 19 June 2003.

- Craig, Paul: Some Thoughts on the Role of the European Council, in: José María Beneyto Pérez/Ingolf Pernice (Hrsg.): *The Government of Europe: Which Institutional Design for the European Union?* European Constitutional Law Network-Series, Vol. 3. Baden-Baden 2004, S. 55-60.
- Craig, Paul: What constitution does Europe need? Analyse, The Federal Trust. 03/09/2003.
- Crossick, Stanley: *The Europe We Need, Analyses*, The European Policy Centre. 18/02/2003. Abrufbar unter: [www.theepc.be](http://www.theepc.be).
- Crum, Ben: *The European Commission and the IGC: A carefully argued middle course*, Analyse, Centre for European Policy Studies (CEPS). 03/10/2003.
- Crum, Ben: *Suspend the IGC to consult the EU citizens*, Commentary, Centre for European policy Studies (CEPS). February 2004. Abrufbar unter: [www.ceps.be/Article.php?article\\_id=298](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=298).
- Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien 1992.
- Dahl, Robert A.: *At the Convention: The Paucity of Models*, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 57-65.
- Dahl, Robert A.: *Democracy And Its Critics*. New Haven, London 1989.
- Dahl, Robert A.: *Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience*, in: Ian Shapiro/Russel Hardin (Hrsg.): *Political Order*. New York 1996, S. 175-206.
- Das Parlament, das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Justizministerium (Hrsg.): *Die Verfassung Finnlands*. Vammala 2002.
- De Gaulle, Charles: *The Bayeux Manifesto*, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 139-141.
- De Schoutheete, Philippe/Wallace, Helen: *The European Council*, Groupement D'études et de Recherches, *Notre Europe*, Research and European Issues No. 19, September 2002.
- Decker, Frank: *Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess. Eine Antwort auf Katharina Holzinger und Christoph Knill*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 12. Jahrgang (2002), Heft 2, S. 611-636.
- Decker, Frank: *Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*. B 1-2/2003, S. 16-23.
- Delors, Jacques: *Foreword*, in: Philippe de Schoutheete/Helen Wallace (Hrsg.): *The European Council*, Groupement D'études et de Recherches, *Notre Europe*, Research and European Issues No. 19, September 2002.
- Der Bundespräsident. *Das Amt des Bundespräsidenten*. Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: [www.bundespraesident.de/frameset/IxNaviText.jsp?nodeID=2041](http://www.bundespraesident.de/frameset/IxNaviText.jsp?nodeID=2041).
- Der Bundespräsident. *Das Amt des Bundespräsidenten/Wirken im Inland: Amtliche Funktionen*, in: [www.bundespraesident.de/frameset/IxNaviText.jsp?nodeID=2046](http://www.bundespraesident.de/frameset/IxNaviText.jsp?nodeID=2046).
- Der Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung, abgedruckt in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 325 vom 24.

- Dezember 2002, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/index.htm>.
- Der Vertrag. Europäische Union, Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, von: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.). Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer. Bonn 1997.
- Donnelly, Brendan/Rüb, Ulrike: Legitimacy and the European Union, Analyse, The Federal Trust. 17/05/2004.
- Duff, Andrew: Ein Verfassungsmodell für eine Föderale Europäische Union, Dokumenten-Nr.: CONV 234/02, CONTRIB 82. Brüssel 3. September 2002. in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 679-689. Abrufbar auch unter: [register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00234en2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00234en2.pdf).
- Dunkerley, David et al.: Changing Europe. Identities, nations and citizens. London 2002.
- Durand, Guillaume: Montesquieu wakes up: Separation of powers in the Council of Ministers, Reihe: The Europe We Need, Working Paper, The European Policy Centre. 20 February 2003.
- Durand, Guillaume: A report and analysis of the Commission's presentation to the Convention on the Future of Europe, Reihe: The Europe We Need, The European Policy Centre. 12. September 2002.
- Duverger, Maurice: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Nr. 8. Paris 1980, S. 165-187.
- Duverger, Maurice: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 142-149.
- Duverger, Maurice: Echec au Roi. Paris 1978.
- Duverger, Maurice: Institutions politiques et droit constitutionnel, 11<sup>th</sup> edn. Paris 1970.
- Egenhofer, Christian/Van Schaik, Louise: Reform of the EU institutions: implications for the EU's performance in climate negotiations, Analyse, Centre for European Policy Studies (CEPS). 07/10/2003.
- Eilmansberger, Thomas: Zur gegenwärtigen und zukünftigen vertikalen Kompetenzverteilung in der Europäischen Union, in: Wolfgang Mantl/Sonja Puntcher Riekmann/Michael Schweitzer (Hrsg.): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Reihe: Studien zu Politik und Verwaltung, herausgegeben von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan, Bd. 82. Wien, Köln und Weimar 2005, S. 117-133.
- Ekhholm, Peter: Tiivistystä ja hajautuva Euroopan unioni, Reihe: Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisusarja (Sitra 254). Helsinki 2003.
- Elgie, Robert: France, in: Robert Elgie (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 67-85.
- Elgie, Robert: Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering, in: Robert Elgie (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 281-299.
- Elgie, Robert (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative

- European Politics. Oxford 1999.
- Elgie, Robert: The Politics of Semi-Presidentialism, in: Robert Elgie (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 1-21.
- Emmanouilidis, Janis A.: Die institutionellen Reformen in der Verfassung – die neue Machtarchitektur der Europäischen Union, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. München 2004.
- EPP-ED Group: “Giscard is sealing Metternich's victory”, Elmar Brok, Chairman of the EPP Convention Group, Press Release. 23/04/2003.
- Erklärung vom 9. Mai 1950, abgedruckt in: Jürgen Schwarze und Roland Bieber (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. Baden-Baden 1984, S. 394.
- Esterbauer, Fried: Das politische System Österreichs. Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit. Graz 1995.
- EU Information Handbook 2003. Brussels 2002.
- EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: A European Constitution. 20/09/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2101546-861?1100=1&204&OIDN=500708&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2101546-861?1100=1&204&OIDN=500708&temp=obj7pr).
- EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: Institutional reform. 21/06/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2101705-26?1100=1&204&OIDN=500693&temp=obj7pr).
- EurActiv.com Portal – Dokument: Future EU: Key issues. 18/10/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2221229-844?1100=1&204&OIDN=500716&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2221229-844?1100=1&204&OIDN=500716&temp=obj7pr).
- EurActiv.com Portal – Dokument: Future of the EU – Introduction. 04/07/2001. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi.../2071054-264?1100=1&204&OIDN=500610&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi.../2071054-264?1100=1&204&OIDN=500610&temp=obj7pr).
- EurActiv.com Portal – Dokument: One third of French people want European integration to stop. 20/01/2004. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/725315-55?1100=1&204&OIDN=1507001&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/725315-55?1100=1&204&OIDN=1507001&temp=obj7pr).
- EurActiv.com Portal – Dokument: Prodi's draft Constitution set to be divisive. 06/12/2002. Abrufbar unter: [www.euractiv.com/c.../2586885-391?1100=1&204&OIDN=1504378&temp=obj7pr](http://www.euractiv.com/c.../2586885-391?1100=1&204&OIDN=1504378&temp=obj7pr).
- EurLex, abrufbar unter: [europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit\\_communautaire.ht](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/d.../droit_communautaire.ht)
- europa-digital.de, abrufbar unter: [www.europa-digital.de/text/dschungelbuch/eu\\_rat/index.shtml](http://www.europa-digital.de/text/dschungelbuch/eu_rat/index.shtml).
- Europäische Kommission (Hrsg.): Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht über die Eurobarometer-Meinungsumfrage 43. Herbst 1995. Abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives-eb/eb43/eb43\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives-eb/eb43/eb43_de.pdf).
- Europäische Kommission, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland: EU-Nachrichten, Nr. 6, Themenheft: Entwurf einer Verfassung für Europa. Konvent, Vertragsreform und die Diskussion um die Zukunft Europas. 20. 10. 2003.
- Europäischer Konvent: Vertrag über eine Verfassung für Europa. Entwurf. Vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003. Dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht am 18. Juli 2003. Luxemburg 2003.

- European Commission, Directorate-General Press and Communication (Hrsg.): Eurobarometer. Post European elections 2004 survey, Flash Eurobarometer 162. July 2004. Abrufbar unter: [http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/ec\\_reports/fl162\\_post\\_elections2004\\_en.pdf](http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/ec_reports/fl162_post_elections2004_en.pdf).
- European Commission, Directorate-General Press and Communication (Hrsg.): Eurobarometer. Public Opinion in the European Union, EU15 Report, No 57. Spring 2002.
- European Commission, Directorate-General Press and Communication (Hrsg.): Eurobarometer. Public Opinion in the European Union, Candidate Countries 2002. 1. October 2002.
- European Commission: Feasibility Study. Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union. Working Document, Brussels 4. Dezember 2002 ("Penelope Entwurf"), in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 465-650. Abrufbar unter: [europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf).
- European Commission: For the European Union. Peace, Freedom, Solidarity. Communication of the Commission on the Institutional Architecture, COM (2002) 728 final/2. Brussels 11. 12. 2002.
- European Commission: Report from the Commission on European Governance, COM (2002) 705 final. Brussels 11. 12. 2002. Abrufbar unter: [europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2002/com2002\\_0705en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2002/com2002_0705en01.pdf).
- European Commission, Press Room, Press Releases: Bessere Konsultation und Verantwortlichkeit: Modernisierungsplan für klarere und bessere europäische Rechtsvorschriften, 5. Juni 2002, abrufbar unter: [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm).
- European Commission, Press Room, Press Releases: Commission proposes a radical simplification of how the European Union works, 5. Dezember 2002, abrufbar unter: [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm).
- European Council: Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005), SN 117/05. Brussels, 18 June 2005.
- European Council: Laeken Declaration on the Future of the European Union, abrufbar unter: [europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0727en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0727en01.pdf).
- European Liberal Democrats: Chirac-Schröder proposals on Council Presidency raise more questions than answers, press release. 15/01/2003.
- European People's Party, Convention Group: The Constitution for the European Union. Discussion Paper, Frascati, 10. November 2002, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 293-369. Abrufbar auch unter: [www.epp-ed.org/Press/pdoc02/them01constitution-ue.doc](http://www.epp-ed.org/Press/pdoc02/them01constitution-ue.doc).
- European Report, No. 2734, 7. Dezember 2002.
- Fenske, Hans/Mertens, Dieter/Reinhard, Wolfgang/Rosen, Klaus: Geschichte der politischen Ideen. Von der Antike bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main 1996.
- Fischer, Heinz (Hrsg.): Das politische System Österreichs. Wien 1974. (3.

- Auflage: 1982)
- Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation, in: *Integration* 3 (2000), S. 149-156.
- Fischer, Joschka/de Villepin, Dominique: "Freiheit, Sicherheit und Recht". Deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Brüssel, 28. November 2002, Dok. CONV 435/02 – CONTRIB 156, in: Heinz Kleger (Hrsg.): *Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess*, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 723-731. Abrufbar auch unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00435d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00435d2.pdf).
- Fontaine, Pascal: *Europe in 12 lessons*, von: European Commission, Directorate-General for Press and Communication (Hrsg.). Brussels 2003.
- Forsberg, Tuomas: Finnland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuausgabe von 2002*. Gütersloh 2002, S. 121-126.
- Freiburghaus, Dieter: *Wohin des Wegs, Europa? Ein Lesebuch zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der europäischen Integration*. Bern, Stuttgart, Wien 2002.
- Fuchs, Günther/Henseke, Hans: *Charles de Gaulle. General und Präsident*. Berlin 1973.
- Gerlich, Peter: Funktionen des Parlaments, in: Heinz Fischer (Hrsg.): *Das politische System Österreichs*. Wien 1974. (3. Auflage: 1982), S. 77-109.
- Giering, Claus: Der Europäische Rat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*. Berlin 2000, S. 49-58.
- Giering, Claus: Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse – das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents, in: Ders. (Hrsg.): *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*. Gütersloh/München 2003, S. 49-63.
- Giering, Claus: Vom Vertrag zur Verfassung – Eckpunkte der Konventsarbeit, in: Ders. (Hrsg.): *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*. Gütersloh/München 2003, S. 4-19.
- Giering, Claus/Janning, Josef: Strategien gegen die institutionelle Erosion, in: Giering, Claus et al.: *Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*. Gütersloh 1999 (2. Auflage 2000), S. 39-79.
- Giering, Claus et al.: *Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*. Gütersloh 1999 (2. Auflage 2000).
- Giscard d'Estaing, Valéry: Eröffnungsrede vor dem Konvent zur Zukunft Europas, Dokumenten-Nr.: CONV 4/02, Anlage 4. 28. Februar 2002, in: Heinz Kleger (Hrsg.): *Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess*, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 741-753. Abrufbar unter: [european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf).
- Glitz, Peter: Das Ding, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 24. Mai 2002, S. 7.
- Glitz, Peter: Die letzte Chance für ein vereintes Europa. Der Kopenhagener Gipfel in realistischer Perspektive, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. B 1-2/2003, S. 3-6.

- Glum, Friedrich: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. München und Berlin 1965.
- Goetz, Klaus H.: Regierung und Verwaltung, in: Ledger Helms/Uwe Jung (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 74-96.
- Göhler, Gerhard et al. (Hrsg.): Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen. Opladen 1990.
- Grabbe, Heather: The governance of the EU: Facing the challenge of enlargement, in: New Economy, June 2002, Volume 9, Issue 2, pages 113-117. Abrufbar unter: [www.cer.org.uk/articles/grabbe\\_0802.html](http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_0802.html).
- Grabbe, Heather: Preparing the EU for 2004, Policy Brief, Centre for European Reform (CER). Abrufbar unter: [www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/laeken.pdf).
- Grabbe, Heather/Guérot, Ulrike: The not-so-big three, in: The Wall Street Journal Online. 26/02/2004.
- Grant, Charles: Restoring Leadership to the European Council, Analyse, Centre for European Reform (CER). 15/04/2002.
- Grevi, Giovanni/Fraser, Cameron: Towards an EU Foreign Service, Issue Paper 29, European Policy Centre (EPC), 10.04.2005.
- Gros, Daniel: Reforming the Council Presidency, Analyse, Centre for European Policy Studies (CEPS). 10/06/2002.
- Grosser, Alfred/Goguel, Francois: Politik in Frankreich. Paderborn 1980.
- Gustavsson, Sverker: Defending the democratic deficit, in: Albert Weale/Michael Nentwich (Hrsg.): Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship, Routledge/ECPR Studies in European Political Studies. London und New York 1998, S. 63-79.
- Haas, Ernst B./Schmitter, Philippe C.: Wirtschaft und unterschiedliche Muster politischer Integration, in: Günther Doeker/Friedrich Veitl (Hrsg.): Regionalismus und regionale Integration. Zur Theorie regionaler Integration. Frankfurt am Main 1981.
- Haataja, Lauri: Jälleenrakentava Suomi, in: Seppo Zetterberg (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002, S. 736-845.
- Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main 1996.
- Habermas, Jürgen: Die Neue Unübersichtlichkeit, Reihe: Kleine Politische Schriften, V. Frankfurt am Main 1985.
- Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main 1998.
- Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt am Main 1973.
- Haftendorn, Helga: Die Sehnsucht nach der Kristallkugel. Über Leistungsfähigkeit und Versagen der Theorie der internationalen Politik, in: Internationale Politik (8), 1996, S. 3-7.
- Haggard, Stephan/McCubbins, Mathew D.: Political Institutions and the Determinants of Public Policy, in: Stephan Haggard/Mathew D. McCubbins (Hrsg.): Presidents, Parliaments and Policy, Reihe: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge 2001, S. 1-17.
- Haggard, Stephan/McCubbins, Mathew D. (Hrsg.): Presidents, Parliaments



- and Policy, Reihe: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge 2001.
- Haggard, Stephan/Mccubbins, Mathew D./Shugart, Matthew Soberg: Policy Making in Presidential Systems, in: Stephan Haggard/Mathew D. Mccubbins (Hrsg.): Presidents, Parliaments and Policy, Reihe: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge 2001, S. 319-324.
- Haggard, Stephan/Shugart, Matthew Soberg: Institutions and Public Policy in Presidential Systems, in: Stephan Haggard/Mathew D. Mccubbins (Hrsg.): Presidents, Parliaments and Policy, Reihe: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge 2001, S. 64-102.
- Hallstein, Walter: Der unvollendete Bundesstaat. Düsseldorf 1969.
- Hamilton, Alexander: The Federalist No. 70, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 54-56.
- Harrison, Martin et al.: De Gaulle to Mitterrand. Presidential Power in France. London 1993.
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht. Im Auftrag der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen 1989.
- Haukkala, Hiski: Kansalaismielipide saattaa uhata EU:n laajentumista, in: Turun Sanomat 19.08.2002, abrufbar unter: [www.upi-fia.fi/julkaisut/kommentti/2002/kommentti\\_11\\_02.htm](http://www.upi-fia.fi/julkaisut/kommentti/2002/kommentti_11_02.htm).
- Hautala, Heidi et al.: Minun Eurooppani. Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta. Jyväskylä 2003.
- Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Sozialwissenschaftliche Schriften, Bd. 4. Berlin 1982.
- Heinrich, Hans-Georg/Welan, Manfred: Der Bundespräsident, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien 1992, S. 134-139.
- Helms, Ledger: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von Politischer Theorie und Regierungslehre, in: Ledger Helms/Uwe Jung (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 13-44.
- Helms, Ledger/Jung, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004.
- Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. 9. Auflage. Berlin 1995.
- Heuser, Annette: Der Konvent in der öffentlichen Wahrnehmung und die Rolle der Zivilgesellschaft, in: Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003, S. 15-19.
- Hobbes, Thomas: Naturrecht und allgemeines Staatsrecht in den Anfangsgründen. Darmstadt 1990 (1640).
- Höreth, Marcus: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Schriften des

- Zentrums für europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bd. 10. Baden-Baden 1999.
- Horowitz, Donald L.: Comparing Democratic Systems, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 203-206.
- Hrbek, Rudolf/Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Union als Prozeß. Verfassungsentwicklungen im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift Integration. Zu Ehren von Heinrich Schneider, Institut für Europäische Politik (IEP). Bonn 1998.
- Hughes, Kirsty: A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution, Analyse, Centre for European Policy Studies (CEPS). 03/09/2003.
- Hughes, Kirsty: Europe's Constitution – one cheer for democracy, Commentary, Centre for European Policy Studies (CEPS). June 2003. Abrufbar unter: [www.ceps.be/Commentary/Jun03/Hughes2.php](http://www.ceps.be/Commentary/Jun03/Hughes2.php).
- Hughes, Kirsty: The Battle for Power in Europe – Will the Convention Get it Right?, in: José María Beneyto Pérez/Ingolf Pernice (Hrsg.): The Government of Europe: Which Institutional Design for the European Union? European Constitutional Law Network-Series, Vol. 3. Baden-Baden 2004, S. 11-30.
- Hughes, Kirsty: Where is the Real Debate on the Future of Europe? Commentary, Centre for European Policy Studies (CEPS). October 2002. Abrufbar unter: [www.ceps.be/commentary/Oct02/Hughes.php](http://www.ceps.be/commentary/Oct02/Hughes.php).
- Huntington, Samuel P.: Political Institutions, in: Samuel P. Huntington (Hrsg.): Political Order in Changing Societies. New Haven, Yale 1969, S. 1-92.
- Huntington, Samuel P. (Hrsg.): Political Order in Changing Societies. New Haven, Yale 1969.
- Iloniemi, Jaakko: EU:n ontuva järjestelmä, in: Kanava, Nr. 1/2003, S. 111-113.
- Pfahl, Stefanie/Schultz, Elmar/Matthes, Claudia/Sell, Katrin (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998.
- Ipsen, Hans-Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen 1972
- Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien. Baden-Baden 1984.
- Isak, Hubert: Kann die demokratische Legitimation der Europäischen Union auch durch ein verbessertes Vertragsveränderungsverfahren gestärkt werden?, in: Wolfgang Mantl/Sonja Puntcher Riekman/Michael Schweitzer (Hrsg.): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Reihe: Studien zu Politik und Verwaltung, herausgegeben von Christian Brüner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan, Bd. 82. Wien, Köln und Weimar 2005, S. 13-36.
- Jesse, Eckhard: Bundespräsident, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Opladen 1995, S. 55-57.
- Jopp, Mathias/Matl, Saskia: Der Europäische Verfassungsvertrag als Höhepunkt im Prozess der Konstitutionalisierung der EU – eine Einführung, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU.

- Baden-Baden 2005, S. 15-41.
- Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden 2005.
- Journal of European Public Policy, Nr. 12. 2. April 2005.
- Kaiser, André: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen, in: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung. Opladen 2001, S. 253-281.
- Kevenhörster, Paul: Politikwissenschaft, Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Opladen 1997.
- Kießling, Andreas: Demokratiedefizit und Legitimation der EU. Die Europawahl 2004, CAP Aktuell, Positionen, 04/04/2004. Abrufbar unter: [www.cap.lmu.de/aktuell/positionen/2004\\_04\\_europawahl.htm](http://www.cap.lmu.de/aktuell/positionen/2004_04_europawahl.htm).
- Kivinen, Olli: Ketunhätä vilkkuu, in: Helsingin Sanomat (HS), 23. Januar 2003, S. A 4.
- Kivinen, Olli: Muuttunut konventti, in: Helsingin Sanomat (HS), 31. Oktober 2002, S. A 4.
- Kleger, Heinz (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004.
- Kleger, Heinz: Die Idee einer europäischen Verfassung und die Arbeit des Konvents, in: Ders. (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 21-249.
- Kocjan, Martina/Weiler, J. H. H.: The Law of the European Union. Teaching Material. European Community System: The Political Institutions. NYU School of Law 2003/04.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle: Europäische Integration – Europäisches Regieren. Grundwissen Politik, Bd. 34, von: Arthur Benz, Susanne Lütz und Georg Simonis (Hrsg.). Wiesbaden 2004.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen 1992.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ein Projekt für die Europäische Union, Mitteilung der Kommission, Brüssel 22. Mai 2002, Dok. KOM (2002) 247 endgültig, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 431-462. Abrufbar auch unter: [www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/com220502\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/com220502_de.pdf).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Feasibility Study – Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union. Working Document. Brüssel 4. Dezember 2002. Abrufbar unter: [europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf). („Penelope-Entwurf“)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Für die Europäische Union – Frieden, Freiheit, Solidarität. Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur, Brüssel, 4. Dezember 2002, Dok. KOM (2002) 728, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und

- Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 651-677. Abrufbar unter: [www.eu-kommission.de/pdf/dokumente-/EUFriedenFreiheitSolidarität.pdf](http://www.eu-kommission.de/pdf/dokumente-/EUFriedenFreiheitSolidarität.pdf).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg. Brüssel. 14. Juni 1985. Abrufbar unter: [europa.eu.int/comm/off/pdf/1985\\_0310\\_f\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985_0310_f_de.pdf).
- Kreutz, Jan: Artikel 21, 22. Der Europäische Rat, in: Carsten Berg/Georg Kristian Kampfer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger. Bielefeld 2005, S. 136-144.
- Laffan, Brigid: The Politics of Identity and Political Order in Europe, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996).
- Laine, Antti: Suomi sodassa, in: Seppo Zetterberg (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002, S. 704-735.
- Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Herder Lexikon Politik. Herder Freiburg 1995.
- Leinen, Jo: Entwurf: Verfassung der Europäischen Union, in: Heinz Kleger (Hrsg.): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa, Bd. 25. Münster 2004, S. 691-721.
- Leite, Tore: Legitimität und Handlungsorientierung im Entscheidungsprozess der EU. Eine theoretische Annäherung, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998, S. 81-102.
- Lepsius, Rainer M.: Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 392-403.
- Lepsius, Rainer M.: Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen 1990.
- Leser, Norbert: Die Entwicklung des Demokratieverständnisses in Österreich, in: Heinz Fischer (Hrsg.): Das politische System Österreichs. Wien 1974. (3. Auflage: 1982), S. 13-29.
- Lijphart, Arend: Introduction, in: Ders. (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 1-27.
- Lijphart, Arend (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992.
- Linz, Juan J.: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore 1994, S. 3-87.
- Linz, Juan J.: The Virtues of Parliamentarism, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 212-216.
- Lipset, Seymour Martin: The Centrality of Political Culture, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 207-211.
- Loth, Wilfried: Die geteilte Welt. München 1990 (8. Auflage, 1. Auflage 1980).
- Loughlin, John (Hrsg.): *Subnational Democracy in the European Union*.

- Challenges and Opportunities. Oxford, New York 2001.
- Ludlow, Peter: EU:n tulevaisuus Eurooppa-neuvoston varassa?, in: Eurooppa 2020, Bulletin nro 5, Sitra. Helsinki 31.5.2002, S. 6-14.
- Luhmann, Niklas: Grundrechte als Institution. Berlin 1965.
- Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Reihe: Soziologische Texte, Bd. 66, von: Heinz Maus/Friedrich Fürstenberg/Frank Bensler (Hrsg.). Darmstadt und Neuwied 1978.
- Luhmann, Niklas: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht. Im Auftrag der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen 1989, S. 12-16.
- Luif, Paul: Österreich, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuauflage von 2002. Gütersloh 2002, S. 229-236.
- Madison, James: The Federalist Nos. 47, 48; in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 52f.
- Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 2. Speyerer Europa-Forum vom 26. bis 28. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Reihe: Schriften zum Europäischen Recht, Bd. 85. Berlin 2002.
- Mantl, Wolfgang/Puntscher Riekman, Sonja/Schweitzer, Michael (Hrsg.): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Reihe: Studien zu Politik und Verwaltung, herausgegeben von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan, Bd. 82. Wien, Köln und Weimar 2005.
- Mantl, Wolfgang/Puntscher Riekman, Sonja/Schweitzer, Michael: Vorwort der Herausgeber, in: Wolfgang Mantl/Sonja Puntscher Riekman/Michael Schweitzer (Hrsg.): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Reihe: Studien zu Politik und Verwaltung, herausgegeben von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan, Bd. 82. Wien, Köln und Weimar 2005, S. 7-12.
- March, J. G./Olsen, J. P.: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York 1989.
- Marhold, Hartmut: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: Integration 25. Jg., 4/2002, S. 251-268.
- Marschall, Stefan: Parlamentarismus. Eine Einführung, Reihe: Studienkurs Politikwissenschaft, von: Winand Gellner (Hrsg.). Baden-Baden 2005.
- Matthes, Claudia/Sell, Katrin: Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa – Ergebnisse und Perspektiven, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998, S. 309-321.
- Meinke, Britta/Pfahl, Stefanie: Einleitung, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.) Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen 1998, S. 9-27.
- Ménudier, Henri: Frankreich, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuauflage von 2002. Gütersloh 2002, S. 127-

- 135.
- Merkel, Wolfgang: "Eingebettete" und defekte Demokratien: Theorie und Empirie, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 43-71.
- Merkel, Wolfgang: Legitimitätsüberlegungen zu einem unionspezifischen Demokratiemodell, in: Giering, Claus et al.: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union. Gütersloh 1999 (2. Auflage 2000), S. 27-37.
- Mertens, Dieter: Zweiter Teil: Geschichte der politischen Ideen im Mittelalter, in: Fenske, Hans et al.: Geschichte der politischen Ideen. Von der Antike bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main 1996, S. 141-238.
- Meßmer, Nicole: Artikel 19. Der institutionelle Rahmen, in: Carsten Berg/Georg Kristian Kampfer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger. Bielefeld 2005, S. 119-127.
- Mettenheim, Kurt von (Hrsg.): Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts. London 1997.
- Mettenheim, Kurt von: Presidential Institutions and Democratic Politics, in: Ders. (Hrsg.): Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts. London 1997, S. 1-15.
- Mettenheim, Kurt von/Rockman, Bert A.: Presidential Institutions, Democracy and Comparative Politics, in: Kurt von Mettenheim (Hrsg.): Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts. London 1997, S. 237-246.
- Metz, Almut: Den Stier bei den Hörnern gepackt? Definition, Werte und Ziele der Europäischen Union im Verfassungsprozess, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. München 2004.
- Meyer, Thomas: Die Identität Europas. Der EU eine Seele? Frankfurt am Main 2004.
- Mitrany, David A.: A Working Peace System. London 1943.
- Montesquieu, baron de, Charles-Louis de Secondat: The Spirit of the Laws, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 48-51.
- Moravcsik, Andrew: The Myth of a European „Leadership Crisis“, Analyse, The European Policy Centre (EPC). 09/04/2004.
- Müller, Wolfgang C.: Austria, in: Robert Elgie (Hrsg.): Semi-Presidentialism in Europe, Reihe: Comparative European Politics. Oxford 1999, S. 22-47.
- Münkler, Herfried: Thukydides: Machtkampf als Institutionenkritik, in: Gerhard Göhler et al. (Hrsg.): Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen. Opladen 1990, S. 41-53.
- N. N.: Giscard's Vorstoß, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 24. April 2003, S. 1.
- N. N.: Heftiger Streit über EU-Verfassungsentwurf. Konventspräsidium legt Vorschläge vor/Brok droht mit Scheitern/Institutionen ausgeklammert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 28. Mai 2003, S. 1f.
- N. N.: Isot maat puolustivat tiukasti aloitettaan EU:n presidentistä, in:

- Helsingin Sanomat (HS), 22. Januar 2003, S. C 1.
- N. N.: Lievennettykin EU:n uudistus saa suomalaisilta ankaraa kritiikkiä, in: Helsingin Sanomat (HS), 25. April 2003, S. A 8.
- N. N.: Lipponen: EU:n tulevaisuustyössä pieniä maita yritetään jyrätä, in: Helsingin Sanomat (HS), 25. Februar 2002, S. A 3.
- N. N.: „Nicht nur auf die Großen schauen“. Ein Gespräch mit dem niederländischen Beauftragten im EU-Konvent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 5. April 2003, S. 6.
- N. N.: Paavo Lipponen haluaa poistaa suurten etuoikeudet EU:ssa, in: Helsingin Sanomat (HS), 25. Februar 2002, S. A 6.
- N. N.: Pöytä on katettu keskustelulle „Euroopan perustuslaista“, in: Helsingin Sanomat (HS), 31. Oktober 2002, S. A 4.
- N. N.: Streit über EU-Ratspräsident. Kritik der kleinen Mitgliedsländer. Vor dem Gipfel in Athen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 3. April 2003, S. 6.
- N. N.: Suuri valiokunta jyrkästi EU-presidenttiä vastaan, in: Helsingin Sanomat (HS), 18. Januar 2003, S. A 6.
- N. N.: Unmut im EU-Konvent wächst. Kritik aus kleinen Staaten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 26. April 2003, S. 2.
- N. N.: Uudet jäsenmaat vastustavat presidenttiä, in: Helsingin Sanomat (HS), 21. Januar 2003, S. C 1.
- Nedelmann, Birgitta: Gegensätze und Dynamik politische Institutionen, in: Dies. (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 15-40.
- Nedelmann, Brigitta (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995.
- Nelsen, Brent F./Stubb, Alexander (Hrsg.): The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration, The European Union Series, von: Neill Nugent/William E. Paterson/Vincent Wright (Hrsg.). Hampshire 2003.
- Nentwich, Michael/Weale, Albert: Introduction, in: Albert Weale/Michael Nentwich (Hrsg.): Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship, Routledge/ECPR Studies in European Political Studies. London, New York 1998, S. 1-11.
- Norris, Pippa (Hrsg.): Critical Citizens. Global Support for Democratic Government. New York 1999.
- Nousiainen, Jaakko: Das Regierungssystem Finnlands: Von einer gemischten zu einer parlamentarischen Staatsverfassung, in: Das Parlament, das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Justizministerium (Hrsg.): Die Verfassung Finnlands. Vammala 2002, S. 5-45.
- Oberreuter, Heinrich: Verfassung, in: Ledger Helms/Uwe Jung: Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt am Main 2004, S. 45-73.
- Offe, Claus: Einleitung: Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie, in: Ders. (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 9-23.
- Offe, Claus (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und

- Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003.
- Offe, Claus: Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen. Frankfurt am Main 2003.
- O'Neill, Patrick: Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective, in: *Journal of Communist Studies*, 9 (3). Cambridge 1993, S. 177-201.
- Patzelt, Werner J.: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau 1992 (2. Auflage: 1993).
- Patzelt, Werner J.: Parlamentarismus, in: Ledger Helms/Uwe Jung (Hrsg.): *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. Frankfurt am Main 2004, S. 97-129.
- Pérez, José María Beneyto/Pernice, Ingolf (Hrsg.): *The Government of Europe: Which Institutional Design for the European Union? European Constitutional Law Network-Series, Vol. 3*. Baden-Baden 2004.
- Pernice, Ingolf: Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union, in: José María Beneyto Pérez/Ingolf Pernice (Hrsg.): *The Government of Europe: Which Institutional Design for the European Union? European Constitutional Law Network-Series, Bd. 3*. Baden-Baden 2004, S. 31-53.
- Peters, B. Guy: The Separation of Powers in Parliamentary Systems, in: Kurt von Mettenheim (Hrsg.): *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. London 1997, S. 67-83.
- Pfahl, Stefanie/Schmitz, Sven-Uwe: Die Legitimität von Institutionen, in: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.): *Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung*. Opladen 1998, S. 31-55.
- Pfetsch, Frank R.: *Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse*. München 1997.
- Philippart, Eric: *The Convention on the Future of the EU, CEPS Policy Brief No. 11*. February 2002. Abrufbar unter: [www.ceps.be](http://www.ceps.be).
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter: Verfassungsverfahren und Repräsentation: Der Konvent als Vorbild demokratischer europäischer Konstitutionalisierung?, in: Wolfgang Mantl/Sonja Puntischer Riekmann/Michael Schweitzer (Hrsg.): *Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Reihe: Studien zu Politik und Verwaltung*, herausgegeben von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan, Bd. 82. Wien, Köln und Weimar 2005, S. 37-55.
- Powell, G. Bingham Jr.: Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence, in: Arend Lijphart (Hrsg.): *Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government*. New York 1992, S. 223-235.
- Präsidium des Konvents: Entwurf der Artikel 1-16 des Verfassungsvertrages, Brüssel, 6. Februar 2003, dok. CONV 528/03. Abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf)
- Presidency Conclusions. Brussels European Council 16/17 October 2003.
- Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, abrufbar unter: [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_en.htm).
- Prodi, Romano: The European Union's new institutional structure, Rede des



- Kommissionspräsidenten in dem europäischen Konvent, Dok. SPEECH/02/615. Brüssel 5. Dezember 2002. Abrufbar unter: [europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/615/0/RAPID&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/615/0/RAPID&lg=EN&display=).
- Prodi, Romano: The reality of enlargement, Rede des Kommissionspräsidenten im Europäischen Parlament, Dok. SPEECH/02/539. 6. November 2002, European Commission, Press Room, Press Releases. Abrufbar unter: [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm).
- Raik, Kristi: Konventti innoittanut puolustamaan kansallisia etuja, ei visioimann yhteistä Eurooppaa, in: Turun Sanomat 14.6.2003, S. 6.
- Reinhard, Wolfgang: Dritter Teil: Vom italienischen Humanismus bis zum Vorabend der Französischen Revolution, in: Fenske, Hans et al.: Geschichte der politischen Ideen. Von der Antike bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main 1996, S. 239-376.
- Report of the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs to the European Council (Brussels, 29--30 March 1985), abrufbar unter: [aei.pitt.edu/997/01/Dooge\\_final\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/997/01/Dooge_final_report.pdf).
- Richter, Emanuel: Altväterliches Gremium mit Hang zum Autoritativen, in: Frankfurter Rundschau, 18. November 2002, S. 6.
- Rieger, Elmar: Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen 1995, S. 349-367.
- Riggs, Fred W.: Presidentialism: A Problematic Regime Type, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 215-222.
- Ronge, Frank: Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa, Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bd. 1, von: Ludger Kühnhardt (Hrsg.). Baden-Baden 1998.
- Rosen, Klaus: Erster Teil: Griechenland und Rom, in: Fenske, Hans et al.: Geschichte der politischen Ideen. Von der Antike bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main 1996, S. 19-139.
- Salokangas, Raimo: Itsenäinen tasavalta, in: Seppo Zetterberg (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002, S. 602-703.
- Sartori, Giovanni: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York 1994.
- SCADPlus: The Maastricht Treaty, abrufbar unter: [europa.eu.int/scadplus/treaties/maastricht\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/maastricht_en.htm).
- SCADPlus: The Single European Act, abrufbar unter: [europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact_en.htm).
- Scharpf, Fritz: Akteure, Institutionen und Interaktionsformen, Kurseinheit 2, in: Roland Czada/Uwe Schimank (Hrsg.): Der „Neue Institutionalismus“, Kurseinheiten 1 und 2. FernUniversität – Gesamthochschule Hagen 2001.
- Scharpf, Fritz: Governing in Europe: Effective and Democratic? New York 1999.

- Scharpf, Fritz: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000.
- Scharpf, Fritz W.: Interdependence and Democratic Legitimation, unveröffentlichtes Manuskript, MPI für Gesellschaftsforschung. Köln 1998
- Scharpf, Fritz: Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht. Im Auftrag der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen 1989, S. 17-29.
- Scharpf, Fritz: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Frankfurt, New York 1999.
- Sherrington, Philippa: The Council of Ministers and the European Council, in: Alex Warleigh (Hrsg.): Understanding European Union Institutions. London 2002, S. 25-40.
- Schimmelfennig, Frank: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, No. 27. Tübingen 1996.
- Schmitt, Carl: Legalität und Legitimität. Berlin 1980.
- Schmitt, Hermann/Thomassen, Jacques (Hrsg.): Political Representation and Legitimacy in the European Union. New York 1999.
- Schmitter, Philippe C.: Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism, in: Journal of European Public Policy, Nr. 12. 2. April 2005, S. 255-272.
- Schmitter, Philippe C.: Wie könnte eine "postliberale" Demokratie aussehen? Skizzenhafte Vermutungen und Vorschläge, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 152-165.
- Schneider, Heinrich: Integration – gestern, heute und morgen, in: Rudolf Hrbek et al. (Hrsg.): Die Europäische Union als Prozeß. Verfassungsentwicklungen im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift Integration. Zu Ehren von Heinrich Schneider, Institut für Europäische Politik (IEP). Bonn 1998, S. 37-56.
- Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. Baden-Baden 1984.
- Sekretariat des Konvents: Zusammenfassung der Beiträge für das Forum, Brüssel, 17. Juni 2002, Dok. CONV 112/02, abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112d2pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112d2pdf).
- Sekretariat des Konvents: Liste der Beiträge für das Forum, Brüssel, 19. Juni 2002, Dok. CONV 112/02 ADD 1, abrufbar unter: [register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112-a1d2.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00112-a1d2.pdf).
- Seppinen, Jukka: Mahdottomasta mahdollinen. Suomen tie Euroopan Unioniin. Jyväskylä 2001.
- Söderman, Jacob: EU on tosiasiassa – mutta tietäkö kansa? In: Ulkopolitiikka 2/2003, S. 10-12.
- Stabenow, Michael: Der Straßburger Konflikt als Lehrstück für Europa, in: Giering, Claus et al.: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union. Gütersloh 1999 (2. Auflage 2000), S. 11-25.
- Stabenow, Michael: EU à la Monnet oder Metternich? Der Konvent und die Rolle der Kommission, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 25. Mai 2002, S. 6.
- Stabenow, Michael: Giscard's Überraschungen. Der Konventspräsident legt

- Vorschläge zur EU-Reform vor, von denen im Konvent nicht die Rede war, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 24. April 2003, S. 3.
- Stabenow, Michael: Lehrstunde europäischer Realpolitik. Deutsch-französische und andere Überlegungen zum europäischen Präsidenten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 9. Mai 2003, S. 10.
- Stubb, Alexander: Miksi EU:n tulevaisuuskonventista ei puhuta?, in: Helsingin Sanomat (HS), 27. Oktober 2002, S. D 7.
- Stubb, Alexander: Miten Eurooppa käytti suuren mahdollisuutensa?, in: Helsingin Sanomat (HS), 6. Juli 2003, S. D 4.
- Stuttgarter Deklaration, abrufbar unter:  
[aei.pitt.edu/1396/01/Stuttgart\\_jun\\_1983.pdf](http://aei.pitt.edu/1396/01/Stuttgart_jun_1983.pdf).
- Sutherland, Peter: Why Europe does not need a New President, CER Bulletin, December 2002/January 2003. Abrufbar unter:  
[www.cer.org.uk/publications/bulletin.html#article1](http://www.cer.org.uk/publications/bulletin.html#article1).
- Taschowsky, Peter: Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik, Diskussionspapier 250. Hannover 2001.
- The European Council: The Stuttgart European Council 17-19 June 1983, abgedruckt in: Bulletin of the European Communities No. 6/1983, S. 18-24. Abrufbar unter: [aei.pitt.edu/1396/01/Stuttgart\\_jun\\_1983.pdf](http://aei.pitt.edu/1396/01/Stuttgart_jun_1983.pdf).
- The European People's Party (EPP): A Constitution for a Strong Europe, 18. Oktober 2002; abgedruckt in: Bulletin Quotidien Europe, Documents No. 2293, 25. Oktober 2002, S. 1-8.
- The European Policy Centre: Montesquieu wakes up: Separation of powers in the Council of Ministers, Working Paper: The Europe We Need. 20 February 2003.
- The Greens/EFA in the European Parliament: Giscard d'Estaing's proposal for the Convention: A slap in the face for European democracy, von: Jean Kутten (Hrsg.). 23/04/2003. Abrufbar unter:  
[www.greens.efa.org/en/press/detail.php?id=1364&lg=en](http://www.greens.efa.org/en/press/detail.php?id=1364&lg=en).
- The Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe: Priorities for Europe. 3. Oktober 2002. Abrufbar unter:  
[www.eurosocialists.org/upload/publications/71ENfinal.pdf](http://www.eurosocialists.org/upload/publications/71ENfinal.pdf).  
 Veröffentlicht auch als Konventdokument am 8. November 2002:  
 CONV 392/02
- Tiilikainen, Teija: Konstitutionalismus EU:n tulevaisuuden haasteena, in: Kanava, Nr. 1/2003, S. 102-105.
- Trenz, Hans-Jörg: Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?, Regieren in Europa, Bd. 1, von: Beate Kohler-Koch (Hrsg.). Baden-Baden 2002.
- Tsinisizelis, Michael J./Chrysochoou, Dimitris N.: The European Union. Trends in theory and reform, in: Albert Weale/Michael Nentwich (Hrsg.): Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship, Routledge/ECPR Studies in European Political Studies. London, New York 1998, S. 83-97.
- Verney, Douglas V.: Parliamentary Government and Presidential Government, in: Arend Lijphart (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government. New York 1992, S. 31-47.
- Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag; EUV), konsolidierte Fassung, abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

- Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, abrufbar unter:  
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/index.htm>.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa. Luxemburg 2005.
- Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, The New European Union Series. Oxford 2000.
- Wallgren, Thomas (Hrsg.): EU vaakalaudalla. Kirjoituksia Suomen ja Euroopan tulevaisuudesta. Keuruu 2002.
- Warleigh, Alex: Introduction: institutions, institutionalism and decision making in the EU, in: Ders. (Hrsg.): Understanding European Union Institutions. London 2002, S. 3-21.
- Warleigh, Alex (Hrsg.): Understanding European Union Institutions. London 2002.
- Weale, Albert/Nentwich, Michael (Hrsg.): Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship, Routledge/ECPR Studies in European Political Studies. London, New York 1998.
- Weber, Max: Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: Winckelmann, Johannes: Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie. Tübingen 1952, S. 106-120.
- Weidenfeld, Werner: Die Bilanz der Europäischen Integration 1999/2000, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000. Berlin 2000, S. 13-24.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuauflage von 2002. Gütersloh 2002.
- Weidenfeld, Werner: Europa – aber wo liegt es?, in: Ders. (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuauflage von 2002. Gütersloh 2002, S. 15-40.
- Weidenfeld, Werner/Janning, Josef: Europas Alternativen. Gestaltungsoptionen für die große EU, in: Internationale Politik, 4/2004, S. 1-10.
- Weidenfeld, Werner: Von der Meinungsbildung zur Konsensfindung – Der Konvent vor seiner zweiten Arbeitsphase, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), EU-Reform. Konvent-Spotlight 07/2002.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000. Berlin 2000.
- Weiler, Joseph H.: The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1. Juli 1987. Saarbrücken 1987.
- Weiler, Joseph H./Kocjan, Martina: The Law of the European Union. Teaching Material. European Community System: The Political Institutions. NYU School of Law 2003/04.
- Weingärtner, Daniela: Die alten Spielregeln haben ausgedient. Die Diskussion um die EU-Verfassung offenbart Europas Suche nach dem eigenen Selbstverständnis, in: Das Parlament, 27. März 2006, S. 14.
- Wendler, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive, Nomos Universitätsschriften, Politik, Bd. 130. Baden-Baden 2005.
- Wessels, Wolfgang: Das politische System der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Aktualisierte Neuauflage von 2002. Gütersloh 2002, S. 329-347.

- Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bd. 13. Bonn 1980.
- Wessels, Wolfgang: Die Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000. Berlin 2000, S. 25-34.
- Wieland, Leo: Aznar sucht eine Schlüsselrolle in Europa. Die Geschichte des „offenen Briefs“/Der erfolgreiche Spanier als künftiger Ratspräsident? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 1. Februar 2003, S. 3.
- Wilkiewicz, Leszek A.: Das Diskursmodell von Jürgen Habermas. Ein Beitrag zur Rezeptionsproblematik in der gegenwärtigen pädagogischen Diskussion, Europäische Hochschulschriften, Reihe XI, Pädagogik, Bd. 148. Frankfurt am Main 1983.
- Winckelmann, Johannes: Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie. Tübingen 1952.
- Woyke, Wichard: Frankreichs Außenpolitik. Von de Gaulle bis Mitterand. Opladen 1987.
- Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Uni-Taschenbücher 702. Opladen 1995.
- Zetterberg, Seppo (Hrsg.): Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 2002.
- Zotta, Franco: Immanuel Kant. Legitimität und Recht. Eine Kritik seiner Eigentumslehre, Staatslehre und seiner Geschichtsphilosophie, Reihe: Praktische Philosophie, Bd. 58, von: Günther Bien/Karl-Heinz Nusser/Annemarie Pieper (Hrsg.). Freiburg, München 2000.
- Zürn, Peter: Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung der V. Republik in Frankreich, Münchener Studien zur Politik, 5. Heft. München 1965.
- Zürn, Michael: Global Governance in der Legitimationskrise?, in: Claus Offe (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main 2003, S. 232-256.

#### Experteninterviews:

- Interview mit Jan Peter Balkenende, Ministerpräsident der Niederlande, 7. Februar 2005.
- Interview mit Jens-Peter Bonde, Mitglied des Konvents, dänischer Vertreter des Europäischen Parlaments, 15. März 2005.
- Interview mit Klaus Hänsch, Mitglied des Konventspräsidiums, deutscher Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, 15. März 2005.
- Interview mit Heinrich Hoffschulte, Beobachter im Konvent, Vertreter des Rates der Regionen der Europäischen Union, 13. September 2005.
- Interview mit Guillaume McLoughlin, Referent von Andrew Nicholas Duff, britischer Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, 15. März 2005.
- Interview mit Antti Peltomäki, stellvertretendes Mitglied des Konvents, Vertreter der finnischen Regierung, 25. Januar 2005.
- Interview mit Teija Tiilikainen, Mitglied des Konvents, Vertreterin der finnischen Regierung, 21. Januar 2005.

# Curriculum Vitae

## **Anna-Maija Kasanen**

Geburtsort: Helsinki  
Geburtstag: 09.04.1975



A  
U  
S  
B  
I  
L  
D  
U  
N  
G  
S  
H  
I  
N  
T  
E  
R  
G  
R  
U  
N  
D

### Promotion

Februar 2007 Erlangung des Grades Dr. Phil. am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität (WWU) Münster  
Thema der Dissertation: „Zwischen Macht und Ausgleich: Zur Rolle der Präsidentschaft des Europäischen Rates im Verfassungsentwurf“  
Gesamtnote: magna cum laude

### Studium

Oktober 2001 Erlangung des Grades Magister Artium (M.A.) am Institut für Politikwissenschaft der WWU Münster  
Thema der Magisterarbeit: „Bedingungen und Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für die drei Visegrád-Staaten Polen, Ungarn und Tschechien“.  
Gesamtnote: 1,9

1995-2001 Studium an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster  
Hauptfach: Politikwissenschaft, Schwerpunkt: Internationale Politik  
Nebenfächer: Wirtschaftspolitik/Neuere und neueste Geschichte

### Schule

1991-1995 Besuch des Sibelius-Gymnasiums in Helsinki  
Abitur 1995 mit der Note *laudatur*

1992-1993 Schüleraustauschjahr in Hamburg, Christianeum-Gymnasium

1983-1991 Besuch der Rudolf Steiner- Schule in Helsinki

### Sprachkenntnisse

Finnisch: Muttersprache  
Deutsch und Englisch: sehr gut  
Schwedisch: gut  
Französisch: Intensiv-Anfängerkurs (Frühjahr 2002) sowie praktische Erfahrung aus einem dreimonatigen Praktikumsaufenthalt in Brüssel (01.10.-31.12.2002)

**A  
R  
B  
E  
I  
T  
S  
E  
R  
F  
A  
H  
R  
U  
N  
G**

**Arbeitserfahrung**

Seit 01.07.2003	<i>Ideen-Mining</i> Projekt Managerin. Ideen-Mining ist eine akademische Unternehmens- und Organisationsberatung der WWU Münster. Die Projektleitung umfasst die inhaltliche und konzeptionelle Weiterentwicklung sowie die gesamte Umsetzung. Im Einzelnen beinhaltet das Schulung von Personal, Teamleitung, Kommunikation mit Kunden und mit internationalen und nationalen Partnern, Rekrutierung der Teilnehmer sowie Moderation der Beratungsseminare ( <i>Think Tanks</i> )
Seit Mai 2003	Freiberufliche Tätigkeit unter der Unternehmensbezeichnung <i>Anna-Maija Kasanen Communications</i> Tätigkeit als Moderatorin, politische Kolumnistin und Übersetzerin
01.01.-30.06.2003	Pressesprecherin und Assistentin im Verein <i>akku e.V.</i>
01.10.-31.12.2002	Praktikum in Brüssel in der britischen Lobbyorganisation <i>ECTA</i> (European Competitive Telecommunications Association) Wesentliche Inhalte des Praktikums: Analyse, Kommunikation und Lobbying der EU-Politik im Bereich Telekommunikation
2002	Pressesprecherin und Assistentin im <i>akku e.V.</i>
2000	Praktikum an der Geschäftsstelle der Europa-Union Nordrhein-Westfalen, Dortmund Wesentliche Inhalte des Praktikums: Verwaltung und Organisation der Kreisverbände, Tätigkeit als Referentin zu Themen der EU
1998/1999	Praktikum in der zentralen Studienberatung der WWU Münster Aufgabe: Leitung von Seminaren zum Thema „Schriftliches wissenschaftliches Arbeiten“

**E**

**Weitere arbeitsrelevante Erfahrung**

<b>W E I T E R E R U N G</b>	Sommer 2006	Leitung eines Moderationstrainings gemeinsam mit Dr. Hartmut Neckel, Scientific Consulting, Köln Module des Trainings: theoretische Einführung, beratende Begleitung der Moderation (Supervision), Nachbereitung
	2004/2005	Ausbildung zur Moderatorin Leiter der Ausbildung: Dr. Hartmut Neckel, Scientific Consulting, Köln
	2000-2004	Vorsitzende der Deutsch-Finnischen Gesellschaft Münster e. V.
	Seit 2003	Teilnahme an verschiedenen politikwissenschaftlichen Konferenzen, u. a. an der Tagung der politischen Wissenschaft in Turku 2003 sowie an der ECPR-Conference (European Consortium for Political Research) in Marburg, September 2003.
	Seit 1996	Mitglied im Vorstand des Kreisverbandes der Europa-Union Münster Seit 2006: ehrenamtliche Geschäftsführerin

### Politische Kolumnen in der finnischen Tageszeitung *Kaleva*

- *Powell paikkaamaan suhteita Saksaan*, in: Aamulehti, 16. Mai 2003, S. A 16.
- *Schröder kovan paikan edessä*, in: Kaleva, 25. Juni 2003, S. 2.
- *Fischerin suosio pitänyt hallitusta koossa*, in: Kaleva, 26. August 2003, S. 2.
- *Kuka nyt johtaa Saksaa?*, in: Kaleva, 15. Februar 2004, S. 2.
- *Saksan uudistukset vaikeuksissa*, in: Kaleva, 21. März 2004, S. 2.
- *Saksassa hiottiin sopua maahanmuutosta*, in: Kaleva, 26. Mai 2004, S. 2.
- *Saksa sai „hankalan“ presidentin*, in: Kaleva, 15. Juli 2004, S. 2.
- *Fischer vastaamaan ihmiskauppasytöksiin*, in: Kaleva, 24. April 2005, S. 2.
- *Ovela veto Schröderiltä*, in: Kaleva, 25. Mai 2005, S. 2.
- *Saksan sisäpolitiikka murroksen edessä*, in: Kaleva, 22. Juli 2005, S. 2.
- *Merkel kompastui veroihin ja tv-väittelyyn*, in: Kaleva, 21. September 2005, S. 2.
- *Saksa panee toivonsa jalkapalloon*, in: Kaleva, 10. Dezember 2005, S. 2.
- *Mikä oli Saksan rooli Irakin sodassa?*, in: Kaleva, 19. Februar 2006, S. 2.
- *Muukalaisviha varjostaa MM-jalkapalloa*, in: Kaleva, 28. Mai 2006, S. 2.
- *Vaikeita päätöksiä jalkapallokulissien takana*, in: Kaleva, 12. Juli 2006, S. 2.
- *Merkelillä vaikeuksia johtaa suurta hallitusta*, in: Kaleva, 14. Oktober 2006, S. 2.
- *Saksa lujittamassa ulkopoliittista otettaan*, in: Kaleva, 6. März 2007, S. 2.

### Weitere Veröffentlichungen

- *The presidencies – one too many?* In: Søren Dosenrode (ed.): *Approaching the European Federation?*, Federalism Studies, Ashgate 2007.
- Wilhelm Bauhus, Anna-Maija Kasanen, Dorothea Linnenbrink: *Ideen-Mining – ein neues Multifunktionswerkzeug im Forschungstransfer*, in: Michael Asche, Wilhelm Bauhus, Burckhard Kaddatz, Bernd Seel (Hrsg.): *Modernes Patentbewusstsein in Hochschulen. Patent Offensive Westfalen Ruhr*, Bd. 1. Münster 2004.