

Moritz von Bar  
Wendenstr. 5  
37073 Göttingen

Göttingen, 20. November 2004

6. Semester

Europarechtliches Seminar

**„Die Verfassung der Europäischen Union“**

bei PD Dr. Thomas Schmitz

WS 2004/05

**Die Europäische Kommission, der Präsident der Europäischen Kommission und  
der Außenminister der Union**



- Einem, Caspar  
Eine Verfassung für Europa – Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten des Verfassungsentwurfs, Europarecht 2004, S. 202-215 [zit.: „Einem, Eine Verfassung für Europa“]
- Emmanouilidis, Janis  
Historisch einzigartig, im Detail unvollendet - eine Bilanz der Europäischen Verfassung, CAP Reform-Spotlight 03/2004, www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight\_03-04\_d.pdf [zit.: „Emmanouilidis, Eine Bilanz der Europäischen Verfassung“]
- Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard (Hrsg.)  
Das Recht der Europäischen Union, München 1999 [zit.: „Grabitz/Hilf-Bearbeiter, EGV“]
- Grawert, Rolf  
„Wie soll Europa organisiert werden? – Zur konstitutionellen „Zukunft Europas“ nach dem Vertrag von Nizza-“ EuR 2003 S. 971-991 [zit.: „Grawert, Wie soll Europa organisiert werden?“]
- Groeben, Hans von der/ Schwarze, Jürgen (Hrsg.)  
Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Band 4, Art. 189-314 EGV, Baden-Baden 2004.
- Hänsch, Klaus  
„Beschreiben, was sein kann“: der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, ZSE 2003, S. 299-312 [zit.: „Hänsch, Beschreiben, was sein kann“]
- Hänsch, Klaus  
Die Verfassung für die Europäische Union – nach der Regierungskonferenz, ZEuS 2004, S. 1-10 [zit.: „Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union“]

### III

- Hatje, Armin Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand- , EuR 2001, S. 143-184 [zit.: „Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union“]
- Herdegen, Matthias Europarecht, 6. Auflage, München 2004
- Hix, Jan-Peter Das institutionelle System im Konventsentwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa – Der Ministerrat und der Europäische Rat, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 75-100
- Hobe, Stephan Europarecht, Köln, Berlin, Bonn, München 2002
- Hummer, Waldemar/ Obwexer, Walter Europäische Union, Europablätter 2004, S. 183-187
- Hummer, Waldemar/ Obwexer, Walter Die neue „Europäische Kommission“ 1995-2000 – Benennung, Investitur und Zusammensetzung, EuR 1995, S. 129-141 [zit.: „Hummer/Obwexer, Die neue „Europäische Kommission““]
- Ipsen, Hans Peter Die EG-Kommission in der Reformdiskussion, S. 813-828, in Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Hrsg.: Ingo von Münch, Berlin, New York 1981
- Jopp, Mathias/ Regelsberger, Elfriede GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln, Integration 2003, S. 550-563, [zit.: „Jopp/Regelsberger, GASP und ESVP im Verfassungsvertrag“]

- Kinkel, Klaus  
Der Verfassungskonvent und seine Bedeutung für die Europäische Integration, Recht und Politik, S. 201-203
- Köck, Heribert Franz  
Der Konventsentwurf – Überblick und Analyse, in Eine Verfassung für Europa, S. 225 – 250, Beckmann, Klaus/ Dieringer, Jürgen/ Hufeld, Ulrich, Tübingen 2004 [zit.: „Köck, Der Konventsentwurf“]
- Kugelman, Dieter  
„Kerneuropa“ und der EU-Außenminister – die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP, EuR 2004, S. 322-344
- Lange, Knut Werner  
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, JZ 1996, S. 442-449
- Läufer, Thomas  
Die Organe der EG-Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt, Bonn 1990, [zit.: „Läufer, Die Organe der EG-Rechtsetzung“]
- Lenaerts, Koen/ Van Nuffel, Piet/ Bray, Robert (Hrsg.)  
Constitutional Law of the European Union, London 1999
- Lenz/ Carl Otto (Hrsg.)  
EG-Vertrag, 2. Auflage, Köln, Basel, Genf, München, Wien, 1999
- Lipsius, Justus  
The 1996 Intergovernmental Conference, ELR 1995, S. 235-267

- Marhold, Hartmut  
Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase, Integration 2002, S. 251-268, [zit.:“Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen“]
- Meyer, Jürgen  
Europa wird ein Staatenverbund sein, ZRP 2003, S. 104-106
- Meyer, Jürgen  
Der Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 431-438,
- Moravcsik, Andrew  
Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, S. 211-269, in Wolf, Klaus Dieter, Projekt Europa im Übergang? Baden-Baden 1997
- Müller-Graff, Peter-Christian  
Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, Integration 2004, S. 186-201 [zit.: „Müller-Graff, Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages“]
- Müller-Graff, Peter-Christian  
Eine neue Verfassung für Europa in Eine Verfassung für Europa, S. 209-224, Beckmann, Klaus/ Dieringer, Jürgen/ Hufeld, Ulrich, Tübingen 2004
- Münch, Lars  
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): ein Schaf im Wolfspelz?, ZÖR 1997, S. 389-417 [zit.: „Münch, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“]

- Mund, Eva  
Der Diskussionstand im Europäischen Verfassungskonvent, ZG 2003, S. 161-166
- Obwexer, Walter  
Die neue Verfassung für Europa, Europablätter 2004, S. 172-180
- Obwexer, Walter  
Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa (Teil I), Europablätter 2003, S. 208-218
- Odendahl, Guido  
Die Organe der Europäischen Union, JA 1995, S. 121-126
- Oppermann, Thomas  
Europarecht, 2. Auflage, München 1999
- Pache, Eckhard/ Schorkopf, Frank  
Der Vertrag von Nizza, NJW 2001, S. 1377-1386
- Rhein, Eberhard  
Ernennung und Zusammensetzung der EG-Kommission, EA 1982, S. 145-150
- Ruffert, Matthias  
Schlüselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft: Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 165-201 [zit.: “Ruffert, Schlüselfragen der Europäischen Verfassung“]
- Scholz, Rupert  
Das institutionelle System im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 101-110
- Schoo, Johann  
Das institutionelle System aus der Sicht des Europäischen Parlaments, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 63-74

- Schorkopf, Frank Die Untätigkeit des Rates der Europäischen Union im Gesetzgebungsverfahren, EuR 2000, S. 365-379
- Schulze, Hagen „Traumland Europa“ – Europapläne einst und jetzt, ZSE 2003, S. 167-169 [zit.: „Schulze, „Traumland Europa““]
- Schwarze, Jürgen Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa -, EuR 2003, S. 535-573 [zit.: „Schwarze, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf“]
- Selmayr, Martin Die Arbeit des Konvents und der Verfassungsentwurf von Frascati, Europablätter 2002, S. 256-262
- Semrau, Stephan Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Frankfurt am Main 1998
- Shaw, Jo Law of the European Union, 3. Auflage, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2000.
- Smit, Hans/ Herzog, Peter The Law of the European Economic Community, Volume 4, Penn Plaza, Webster St. 1993
- Stein, Eric/ Hay, Peter/ Waelbroeck, Michel European Community Law and Institutions in Perspective, Indianapolis, New York 1976

## VIII

- Straw, Jack  
Britain, the European Union, and the European Convention, ZSE 2003, S. 161-166 [zit.: "Straw, the European Convention"]
- Streinz, Rudolf  
Europarecht, 6. Auflage, Heidelberg 2003
- Teske, Horst  
Aktuelle Schlaglichter, Europablätter 2004, S. 134-135
- Thym, Daniel  
The Institutional Balance of European Foreign Policy in the Treaty establishing a Constitution for Europe, WHI-Paper 1304, [www.whi-berlin.de/institutional-balance-update.htm](http://www.whi-berlin.de/institutional-balance-update.htm), [zit.: "Thym, The institutional Balance"]
- Tömmel, Ingeborg  
Eine Verfassung für die EU: institutionelle Anpassung oder System-Reform?, Integration 2004, S. 202-210, [zit.: „Tömmel, Eine Verfassung für die EU“]
- Usher, John A.  
The United Kingdom Approach to the Draft Constitution, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 469-483
- Wägenbaur, Rolf  
Bericht aus Brüssel, Die Europäische Union gibt sich eine Verfassung, ZRP 2003, S. 303-304
- Ward, Ian  
A Critical Introduction to European Law, 2. Auflage, London 2003

- Weinstock, Ulrich  
Wie kann der Entscheidungsprozess in der Gemeinschaft verbessert werden? Integration 1980, S. 60-75
- Wessels, Wolfgang  
Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, Integration 2004, S. 161-175 [zit.: „Wessels, Die institutionelle Architektur der EU“]
- Winkelmann, Ingo  
Das außenpolitische Handeln nach dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 139-145 [zit.: „Winkelmann, Das außenpolitische Handeln“]
- Woehrling, Jean-Marie  
Bewertung des Verfassungsentwurfs aus französischer Sicht, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.) Baden-Baden 2004, S. 461-467

## ***II. Politische Beiträge***

- Ahern, Bertie  
Rede am 23.10.2003 in Dublin,  
[http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp231003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp231003_en.pdf)
- Barnier, Michel  
Interview mit der Tageszeitung „La Croix“,  
8. Juni 2004,  
[http://europa.eu.int/futurum/documents/press/pr080604\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/press/pr080604_fr.pdf)

Frattini, Franco

Rede am 24.02.2004 in Rom,  
[http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp240204\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp240204_en.pdf)

Parts, Juhan

Rede am 4. Oktober 2003 in Rom,  
[http:// europa.eu.int/futurum/documents/other/oth041003\\_2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth041003_2_en.pdf)

Polfer, Lydie

Interview mit dem „Deutschlandfunk“ am  
25.03.2004,  
[http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth240304\\_2\\_de.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth240304_2_de.pdf)

Prodi, Romano

Rede vor dem Europäischen Parlament am  
5. Mai 2004, Intenetportal der Europäischen  
Union.  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/225&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>

Schröder, Gerhard

Rede am 15.04.2004 in Rotterdam,  
[http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth150404\\_de.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth150404_de.pdf)

Alle Internetquellen waren am 20.11.2004  
zugänglich.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>„Die Verfassung der Europäischen Union“ .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Die Kommission als Organ der Europäischen Gemeinschaften.....</b>	<b>1</b>
1. Allgemeines.....	1
2. Zusammensetzung.....	2
3. Aufgaben .....	3
4. Beschlussfassung und Geschäftsordnung.....	5
5. Interne Organisation.....	5
6. Kritik an der Konzeption der Kommission .....	6
a) Zusammensetzung.....	6
b) Aufgaben und Struktur.....	6
<b>III. Die Diskussion über eine neue Kommission in der Europäischen Verfassung.....</b>	<b>7</b>
1. Zusammensetzung der Kommission .....	7
a) Diskussion und Ergebnis des Verfassungskonvents .....	7
b) Kritik am Konventsentwurf .....	8
c) Diskussion auf der Regierungskonferenz Dezember 2003 .....	9
d) Diskussion und Ergebnisse der Regierungskonferenz 2004.....	9
2. Argumente.....	11
a) Argumente für das Prinzip „Ein Kommissar pro Staat“ .....	11
b) Argumente für eine kleinere Kommission.....	11
c) Alternativen.....	13
3. Unabhängigkeit der Kommission.....	13
a) Fälle fragwürdiger Unabhängigkeit .....	14
b) Bewertung.....	15
4. Bewertung der Zusammensetzung der Kommission nach dem Verfassungsvertrag .....	15
5. Weitere Änderungen in Hinblick auf die Kommission.....	16
<b>IV. Der Präsident der Europäischen Kommission.....</b>	<b>16</b>
1. Der Kommissionspräsident in der Reformdiskussion.....	17
a) Befugnisse und Aufgaben .....	17
b) Spitze der Union .....	19
c) Ernennung bzw. Wahl des Präsidenten.....	20
2. Neuerungen .....	21
3. Bewertung .....	22
a) Befugnisse und Aufgaben .....	22
b) Spitze der Union .....	22
c) Ernennung bzw. Wahl des Präsidenten.....	23

<b>V. Der Europäische Außenminister</b> .....	<b>24</b>
1. Bisherige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	24
2. Bisherige personifizierte Außenpolitik .....	25
3. Personifizierte Außenpolitik in der Reformdiskussion .....	25
4. Neuerungen im Verfassungsvertrag .....	26
5. Bewertung .....	28
<b>VI. Ausblick</b> .....	<b>31</b>

**Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungs- politik
Hrsg.	Herausgeber
UAbs.	Unterabsatz
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
Zit.	Zitiert

## **I. Einleitung**

„Ich kenne nur ein Vaterland, und das heißt Deutschland“, sagte einmal Freiherr vom Stein und Fürst von Metternich antwortete darauf: „Mein Vaterland ist Europa“.<sup>1</sup>

Bis zu dem Zeitpunkt an dem eine solche Antwort keine Verwunderung mehr auslöst, wird wahrscheinlich noch einige Zeit vergehen. Auf dem möglichen Weg dahin stellt die Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa am 29. Oktober 2004 einen Meilenstein der europäischen Integration dar.

An der Frage der Führung der Union wäre dabei der Verfassungsvertrag beinahe gescheitert.<sup>2</sup> Die Idee einer europäischen Führung ist dabei nicht neu. Gegen die Gefahr des Islam entwickelte bereits zu Beginn des 14. Jahrhunderts der französische Jurist Pierre Dubois den Plan eines europäischen Völkervereins, an dessen Spitze ein dauernder Fürstenkongress stehen sollte, sowie eine internationale Schiedsgerichtsinstanz in Gestalt des Papstes.<sup>3</sup>

In Zeiten wie heute, in denen immer mehr rechtliche Vorgaben von der EU an die Mitgliedstaaten gerichtet werden, erscheint es den Staaten immer wichtiger zu werden, wer und in welcher Form in der Union das Sagen hat. Sei es der Europäische Rat, die Kommission oder die Außenpolitik der Union. Jeder will in den entscheidenden Positionen vertreten sein.

## **II. Die Kommission als Organ der Europäischen Gemeinschaften**

### **1. Allgemeines**

Ursprünglich sahen die drei Gemeinschaftsverträge für jede Gemeinschaft eine Kommission, bzw. für die EGKS eine Hohe Behörde, vor.<sup>4</sup> Die Bestimmungen fanden sich in den Artikeln 157 EWG-Vertrag, 126 EAG-Vertrag und 9 EGKS-Vertrag. Die drei verschiedenen Kommissionen wurden später durch einen Vertrag zur Errichtung einer gemeinsamen Kommission der europäischen Gemeinschaften, vom 8. April 1965, zusammengeführt. Im Jahr 1993 beschloss die Kommission, künftig den Namen „Europäische Kommission“ zu führen und nur in formellen Texten soll die Bezeichnung „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“ weiterhin bestehen bleiben.<sup>5</sup>

Die Bestimmungen über die heutige Kommission in ihrer bestehenden Form finden sich hauptsächlich in den Artikeln 211 bis 219 des EGV. Die Kommission bildet dasjenige politische Organ der Gemeinschaften, in dem die Mitglieder und die Willensbildung ganz von den Mitgliedstaaten gelöst sind bzw.

---

<sup>1</sup> Vgl. Schulze, „Traumland Europa“, ZSE 2003, S. 167 (168).

<sup>2</sup> Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, Integration 2002, S. 251 (251).

<sup>3</sup> Schulze, „Traumland Europa“, ZSE 2003, S. 167 (168).

<sup>4</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 244.

<sup>5</sup> Hummer/Obwexer, Die neue „Europäische Kommission“, EuR 1995, S. 129 (130).

sein sollen.<sup>6</sup> Die Kommissare dürfen gemäß Art. 213 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 EGV in ihrer Arbeit nicht von den Mitgliedstaaten beeinflusst werden. Diese Stellung der Kommission als supranationales Organ steht dabei in einem Spannungsverhältnis zu der Tatsache, dass die Nationalität ihrer Mitglieder nicht bedeutungslos ist (vgl. Art. 213 Abs. 1 UAbs. 3 und 4 EGV).<sup>7</sup> Es kommt bei der Besetzung nicht nur auf die Eignung der Kommissare, sondern vor allem auch auf ihre Herkunft an.

Die Kommission nimmt in erster Linie die Aufgaben einer Exekutive der Gemeinschaften wahr und ist daher in etwa mit der Regierung eines Staates vergleichbar.<sup>8</sup> Als Ziel der Kommissionstätigkeit nennt Art. 211 EGV das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes. Die Kommission selbst sieht ihre Hauptaufgabe auch darin, sich für die Interessen der Bürger der Europäischen Union einzusetzen.<sup>9</sup>

## 2. Zusammensetzung

Die erste Kommission der EWG bestand genauso wie die Hohe Behörde der EGKS aus neun Mitgliedern. In der Euratom-Kommission saßen hingegen nur fünf Kommissare. Nach der Zusammenführung der Kommissionen der Gemeinschaften waren für eine Übergangszeit von drei Jahren 14 Kommissionsmitglieder vorgesehen.<sup>10</sup> Danach waren es wieder neun Mitglieder. Nach den nächsten Beitrittsrunden wuchs das Gremium erst auf 13, anschließend auf 14, dann 17 und schließlich auf 20 Kommissare, die auch heute noch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sein müssen.

Jeder Mitgliedsstaat stellte mindestens ein Kommissionsmitglied. Größere Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) entsandten je zwei, kleinere Mitgliedstaaten je ein Mitglied. Trotz dieser Zuordnung sind die Mitglieder der Kommission keine Vertreter ihres Mitgliedsstaates.<sup>11</sup>

Die Zahl der Mitglieder kann nach Art. 213 Abs. 1 UAbs. 2 EGV durch einstimmigen Beschluss des Rates geändert werden. Seit der EU-Osterweiterung vom 1. Mai 2004 war die Kommission zwischenzeitlich auf 30 Kommissare angewachsen. Zehn Kommissare aus den neuen Mitgliedstaaten wurden den bisherigen 20 Kommissaren zugeordnet, ohne die Ressortzuteilung zu ändern.<sup>12</sup>

Im Vertrag von Nizza in der Fassung von Art. 45 Abs. 1 und Abs. 2 d der Beitrittsakte vom 16.4.2003 in Athen war vorgesehen, dass zum 1. November 2004 der Art. 213 I EGV so geändert wird, dass der Kommission nur ein Staatsangehöriger je Mitgliedsstaat angehört.<sup>13</sup> Die großen Mitgliedsländer

<sup>6</sup> Herdegen, Europarecht, Rn. 133.

<sup>7</sup> Streinz, Europarecht, Rn. 288.

<sup>8</sup> Odendahl, Die Organe der Europäischen Union, JA 1995, S. 121 (125).

<sup>9</sup> Die Rolle der Europäischen Kommission, Internetportal der Europäischen Union: [http://europa.eu.int/comm/role\\_de.htm#5](http://europa.eu.int/comm/role_de.htm#5)

<sup>10</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 244.

<sup>11</sup> Calliess/Ruffert-Ruffert, EGV, Art. 213, Rn. 2.

<sup>12</sup> Prodi, Rede vor dem Europäischen Parlament, am 5. Mai 2004, Internetportal der Europäischen Union.

<sup>13</sup> Pache/Schorkopf, Der Vertrag von Nizza, NJW 2001, S. 1377 (1379).

verzichtet demnach auf einen Kommissar. Daher hat die Kommission in ihrer jetzigen Zusammensetzung 25 Mitglieder.

Weiterhin war nach diesem Vertrag eine Änderung für den Fall der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten vorgesehen. Dann sollte Art. 213 I EGV erneut geändert werden. Nach Art. 4 II Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union sollte die Zahl der Mitglieder der Kommission ab diesem Zeitpunkt unter der Zahl der Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen.<sup>14</sup>

Nach Art. 213 I EGV werden die Kommissare aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt. Diese Auswahl wird gemäß Art. 214 Abs. 2 UAbs. 2 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten getroffen. Im Anschluss stellt sich das gesamte Kollegium, dessen Amtszeit 5 Jahre beträgt, einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Daraufhin wird die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Diese Benennung der Kommissare soll zur weiteren Supranationalisierung der Kommission beitragen, weil nur Gemeinschaftsorgane über die Ernennung entscheiden.<sup>15</sup>

Die neue Kommission wurde nach anfänglichen Problemen am 18. November 2004 vom Europäischen Parlament bestätigt und anschließend vom Rat ernannt.

### **3. Aufgaben**

Die Kommission wird auch als Sprecherin der Gemeinschaft bezeichnet.<sup>16</sup> Sie vertritt die EG nach Art. 282 S. 2 EGV gerichtlich und repräsentiert die EU nach außen.<sup>17</sup>

Gemäß Art. 211 EGV stehen die Aufgaben der Kommission fest. Sie erfüllt danach im wesentlichen, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, folgende Aufgaben:

Die wichtigste Befugnis besteht in der Möglichkeit zur Gesetzgebungsinitiative.<sup>18</sup> Rechtsakte der EG beruhen in der Regel auf Vorschlägen der Kommission. Die Kommission unterbreitet ihre Vorschläge dem Ministerrat. Änderungen an dem Gesetzgebungsvorschlag kann der Rat nur einstimmig beschließen. Die Kommission kann eingereichte Vorschläge auch wieder zurücknehmen.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Groeben/Schwarze-v. Sydow, EGV, Art. 213, Rn. 8.

<sup>15</sup> Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union, EuR 2001, S. 143 (149).

<sup>16</sup> Groeben/Schwarze-v. Sydow, EGV, Art. 211, Rn. 105.

<sup>17</sup> Lenaerts/van Nuffel, Constitutional Law of the European Union, S. 323.

<sup>18</sup> Hobe, Europarecht, Rn. 105.

<sup>19</sup> Schorkopf, Die Untätigkeit des Rates der Europäischen Union im Gesetzgebungsverfahren, EuR 2000, S. 365 (373).

Will der Rat den Vorschlag ungeändert annehmen, geschieht dies im Wege der Mitentscheidung mit dem demokratisch gewählten Europäischen Parlament, das in bestimmten Fällen jedoch lediglich gehört wird.<sup>20</sup>

Wird die Kommission nicht von sich aus tätig, so kann der Rat sie gemäß Art. 208 EGV dazu auffordern. Dies stellt jedoch kein subsidiäres Initiativrecht dar, denn die Kommission bleibt frei, ob sie einen Vorschlag unterbreitet, muss nur bei Weigerung dies hinreichend begründen.<sup>21</sup> Eigene Rechtssetzungsbefugnisse hat die Kommission nach Art. 211 nur, wenn es die Gründungsverträge ausdrücklich zulassen.

Außerdem verfügt die Kommission über Exekutivbefugnisse. Im Bereich des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik handelt die Kommission wie eine Behörde, indem sie verbindliche Entscheidungen trifft.<sup>22</sup> Zusätzlich verwaltet sie verschiedene Fonds, wie den Agrar-, Sozial- und Regionalfonds.

Die Kommission sichert als Hüterin der Verträge gemäß Art. 211 EGV die Anwendung des Unionsrechts.<sup>23</sup> In dieser Funktion kann sie im Falle von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten nach Art. 226 EGV den Europäischen Gerichtshof anrufen. Die Kommission achtet auch auf die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Gemeinschaftsorgane. Bis zum Jahr 2001 erhob die Kommission insgesamt 1979 Klagen beim Europäischen Gerichtshof.<sup>24</sup> Gegenüber Unternehmen, die den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln zuwiderhandeln, erlässt die Kommission Entscheidungen, die die Unternehmen dann vor dem Gerichtshof angreifen können. Die Kommission ist zwar grundsätzlich zum Einschreiten verpflichtet, besitzt aber im EG-Vertrag einen erheblichen Ermessensspielraum über die Form der Einschreitung.<sup>25</sup>

Des Weiteren hat die Kommission Kompetenzen des Einschreitens im Bereich der Außenbeziehungen, so z. B. beim Aushandeln völkerrechtlicher Verträge (Art. 133 Abs. 3, 300 EGV). Sie unterhält außerdem Beziehungen zu internationalen Organisationen.

Seit dem Maastrichter Vertrag erfüllt die Kommission zusätzliche Aufgaben der Mitwirkung außerhalb der Gemeinschaften. Diese liegen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV) und in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 34 II, 36 EUV). Gemäß Art. 212 EGV muss die Kommission jährlich einen Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft veröffentlichen.

---

<sup>20</sup> Breitenmeyer, Praxis des Europarechts, S. 49.

<sup>21</sup> V. Buttler, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, S. 27 f..

<sup>22</sup> Hobe, Europarecht, Rn. 106.

<sup>23</sup> Läufer, Die Organe der EG-Rechtsetzung, S. 46.

<sup>24</sup> Groeben/Schwarze-v.Sydow, EGV, Art. 211, Rn. 23.

<sup>25</sup> Groeben/Schwarze-v.Sydow, EGV, Art. 211, Rn. 31.

#### 4. Beschlussfassung und Geschäftsordnung

Bei der Beschlussfassung der Kommission gilt das Kollegialprinzip. Es setzt fest, dass die Entscheidungen gemeinsam beraten, mehrheitlich gefasst und gemeinsam verantwortet werden.<sup>26</sup> Die Beschlüsse müssen gemäß Art. 219 EGV mit der Mehrheit der Kommissionsmitglieder gefasst werden. Die Kommission tagt nicht-öffentlich und hält ihre Beratungen geheim. Die Sitzungen finden wöchentlich in Brüssel statt.<sup>27</sup>

Nach Art. 218 Abs. 2 EGV gibt sich die Kommission eine Geschäftsordnung. Verstöße gegen die Geschäftsordnung können wegen eines wesentlichen Formmangels zur Nichtigkeit von Rechtsakten der Kommission führen.<sup>28</sup>

#### 5. Interne Organisation

Bedingt durch den großen Umfang an Aufgaben der Kommission, bedient sie sich eines großen Verwaltungsapparates mit ca. 22.000 Bediensteten.<sup>29</sup> Die Verwaltungsstruktur wurde 1999 neu geordnet. Es gibt jetzt neben dem Generalsekretariat, der Generalinspektion und dem juristischen Dienst 23 Generaldirektionen, u.a. für Außenbeziehungen, Binnenmarkt, Haushalt, Wettbewerb und Umwelt. Diese Generaldirektionen sind die organisatorischen Arbeitseinheiten der Kommission. In einzelnen Politikfeldern sind sie vergleichbar mit nationalen Ministerien. Durch die große Strukturreform ab 1999 haben aber auch Stabsstellen, wie z.B. das Statistikamt Eurostat, den Rang einer Generaldirektion. Diese Generaldirektionen gliedern sich in Direktionen, welche sich wiederum in Referate unterteilen. Der Kommissar steht an der Spitze dieses Verwaltungsaufbaus in seinem Ressort. Er ist den Generaldirektoren und Direktoren gegenüber weisungsbefugt.<sup>30</sup> Zusätzlich steht jedem Kommissionsmitglied ein Kabinett aus Beamten zur Verfügung. Diese Kabinette, die nach französischem Vorbild eingesetzt wurden, unterstützen die Kommissare bei ihrer Arbeit und übernehmen repräsentative Aufgaben.<sup>31</sup>

Zur Unterstützung ihrer Arbeit hat die Kommission außerdem ständige und nicht-ständige Ausschüsse eingesetzt. Gegenwärtig sind mehrere hundert Ausschüsse für die Kommission tätig.<sup>32</sup>

Darüber hinaus verfügt die Kommission über elf besondere Dienststellen, z. B. den Juristischen Dienst und den Übersetzungsdienst. Sitz der Kommission ist Brüssel.

---

<sup>26</sup> EuGH 1986, S. 2585 (2586).

<sup>27</sup> Stein/Hay/Waelbroeck, European Community Law and institutions in Perspective, S. 42.

<sup>28</sup> Herdegen, Europarecht, Rn. 135.

<sup>29</sup> Oppermann, Europarecht, Rn. 340.

<sup>30</sup> Lenz, EG-Vertrag, Art. 218 Rn. 4.

<sup>31</sup> Church/Phinnemore, European Union and European Community, S. 274.

<sup>32</sup> Lenz, EG-Vertrag, Art. 218, Rn. 5.

## 6. Kritik an der Konzeption der Kommission

### a) Zusammensetzung

Bereits zu Beginn der achtziger Jahre wurde die Meinung vertreten, dass die Mitgliederzahl der Kommission den ihr obliegenden Aufgaben angemessen und den Erfordernissen zur Bildung einer geschlossenen „Regierungsmannschaft“ angepasst sein müsse.<sup>33</sup>

Der institutionelle Rahmen der Union sei für eine Gemeinschaft von 6 Mitgliedern geschaffen worden und nicht für eine größere Zahl von Staaten.<sup>34</sup> Es wurde argumentiert, dass eine zu große Mitgliederzahl die Effizienz der Kommission vermindern würde.<sup>35</sup> Damals bestand die Kommission nur aus 14 Mitgliedern bei 10 Mitgliedstaaten. Für eine kleine Kommission wurde vor allem die verbesserte Handlungsfähigkeit angeführt. Forderungen dieser Art beinhalteten hinreichend Zündstoff für intensive Diskussionen. Für eine kleinere Kommission wurden im wesentlichen zwei Alternativen diskutiert: Entweder verzichteten die großen EU-Mitgliedstaaten auf einer ihrer zwei Kommissare<sup>36</sup>, oder einige Staaten verzichteten ganz auf einen Vertreter in der Kommission. Eine dritte Möglichkeit wurde 1993 vom Europäischen Parlament ins Spiel gebracht. Das Parlament sprach von einer Kommission mit Kommissaren zweiten Ranges, also ohne Stimmrecht und Ressort.<sup>37</sup> Es gibt dann also Kommissare und stellvertretende Kommissare.<sup>38</sup> Die Idee, die Kommission so zu besetzen, war nicht neu. Eine ähnliche Lösung tauchte auch im sogenannten Spierenburg-Bericht, einem Bericht des Beratungsausschusses Europäische Union, von 1975 auf.<sup>39</sup>

Die Idee wurde 1996 in Amsterdam erneut aufgegriffen. Als Ergebnis dieser Regierungskonferenz hielt man jedoch lediglich im Protokoll in Art. 1 und 2 des Amsterdamer Vertrages eine Aufschiebung des Problems fest.

### b) Aufgaben und Struktur

Neben der Zusammensetzung der Kommission, sah man auch bei anderen Punkten Reformbedarf. Kritisiert wurde u. a. vor allem die mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung der Kommission.<sup>40</sup> Sie berät und entscheidet nicht-öffentlich. Abhilfe könnte dadurch geschaffen werden, dass die

---

<sup>33</sup> Hummer/Obwexer, Die neue „Europäische Kommission“, EuR 1995, S. 129 (140); Ehlermann, Das schwierige Geschäft der Kommission, EuR 1981, S. 335 (339).

<sup>34</sup> Straw, the European Convention, ZSE 2003, S. 161 (163).

<sup>35</sup> Rhein, Ernennung und Zusammensetzung der EG-Kommission, EA 1982, S. 145 (147).

<sup>36</sup> Weinstock, Wie kann der Entscheidungsprozess in der Gemeinschaft verbessert werden?, Integration 1980, S. 60 (72).

<sup>37</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments, Abl. 1993, Nr. C 42, S. 124 (128).

<sup>38</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (208).

<sup>39</sup> Bericht des Beratungsausschusses Europäische Union, Bonn 1976, S. 112.

<sup>40</sup> Odendahl, Die Organe der Europäischen Union, JA 1995, S. 121 (126).

Kommission ihre Rechtsetzungsinitiative, ungeachtet ihrer vertraulichen Beratungen frühzeitig, also lange vor deren Einbringung in den Rat, veröffentlicht, und so überraschende Normerlasse vermeidet.

### **III. Die Diskussion über eine neue Kommission in der Europäischen Verfassung**

#### **1. Zusammensetzung der Kommission**

Bei der Diskussion über eine Verfassung für die Europäische Union war die Frage der Zusammensetzung der Kommission sowohl im Konvent als auch in der Regierungskonferenz eine der schwierigsten Probleme. Die Frage wurde auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Nizza im Dezember 2000 offengelassen und im Konvent intensiv diskutiert.<sup>41</sup> Auf der Regierungskonferenz 2004 in Brüssel drohte die Einigung auf eine Verfassung sogar an dieser Frage zu scheitern. Ausgehend von der Überzeugung, dass die Kommission in der bestehenden Form reformbedürftig sei, gab es im wesentlichen zwei verschiedene Zielrichtungen: Zum einen sollte die Kommission handlungsfähig sein, insbesondere nicht zu groß werden. Zum anderen Seite bestanden vor allem Beitrittskandidatenländer darauf, einen eigenen Kommissar zu bekommen.<sup>42</sup> Es gäbe keinen Grund dafür, diese Praxis aufzugeben, die sich bewährt habe.<sup>43</sup>

#### **a) Diskussion und Ergebnis des Verfassungskonvents**

Nach 16 Monaten intensiver Beratungen überreichte der Präsident des Europäischen Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, am 20. Juni 2003 dem Europäischen Rat im Rahmen seiner Tagung in Tessaloniki den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa.

D'Estaing hatte zuvor dem Konventspräsidium am 22. April 2004 einen ersten Verfassungsvorschlag unterbreitet. Danach sollte die Kommission auf 13 Mitglieder schrumpfen.<sup>44</sup> Dieser Vorschlag wurde sowohl von vielen Staatenvertretern, vor allem der kleinen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten, als auch von der Kommission selbst als zu weitgehend kritisiert.<sup>45</sup> Der entsprechende Artikel des Entwurfes wurde daraufhin noch einmal überarbeitet und abgeschwächt.

Das Präsidium des Konvents legte am 23. April 2003 dem Konvent seinen neuen Vorschlag über die Zusammensetzung der Kommission, also die Artikel für Titel IV des Teils I der Verfassung, vor. Danach lautete Art. 18 Abs. 3 für den Entwurf der Verfassung:

<sup>41</sup> Brok, Der Konvent als Wegbereiter der Europäischen Verfassung, ZSE 2003, S. 313 (313).

<sup>42</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (207).

<sup>43</sup> Convention: Operation of the institutions, Internetportal des Europäischen Parlaments, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT%2BPRESS%2BBI-20030121-1%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0//EN&LEVEL=2&NAV=S#SECTION1>

<sup>44</sup> Bericht auf der Internetseite der Tageszeitung „Die Welt“, 22.04.2003, <http://www.welt.de/data/2003/04/22/77690.html>

<sup>45</sup> ZDF heute, 23.04.2003, <http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0/0,1367,POL-0-2043040,FF.html>

*Die Kommission besteht aus einem Präsidenten und höchstens vierzehn weiteren Mitgliedern. Ihnen können delegierte Mitglieder der Kommission zur Seite gestellt werden.*

Zu diesem Absatz wurden von den Mitgliedern des Konvents zahlreiche Änderungsvorschläge eingereicht, wiederum häufig mit der Forderung, dass die Kommission je einen vollberechtigten Kommissar pro Mitgliedsstaat umfassen müsse.<sup>46</sup>

Ein weiterer Vorschlag zielte darauf ab, dem Kommissionspräsidenten zu überlassen, selbst über Zahl und Ressortzuteilung der Kommissare zu entscheiden, wie dies in vielen Regierungen der Fall ist.<sup>47</sup>

Die Kritik änderte jedoch nichts mehr am Entwurf des Konvents, der für die Zeit nach dem 1. November 2009 die oben beschriebene neue Zusammensetzung der Kommission mit „Europäischen Kommissaren“ und „Kommissaren“ (ohne Stimmrecht) vorsah.

Die Auswahl der fünfzehn Mitglieder des Kollegiums hat nach dem Entwurf nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten zu erfolgen.

## **b) Kritik am Konventsentwurf**

Am Entwurf des Konvents gab es in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission erwartungsgemäß viel Kritik.<sup>48</sup>

Insbesondere die Kommission selbst beklagte große Mängel. Ihrer Meinung nach ist die Lösung mit einem Kommissar je Mitgliedsstaat aber mit unterschiedlichem Stimmrecht kompliziert, verwirrend und nicht praktikabel.<sup>49</sup> Sie unterminiere die Grundlage der Kollegialität, nämlich die Gleichberechtigung aller Kommissionsmitglieder. Diese Vorgehensweise bürge die Gefahr, dass sie von den Bürgern nicht akzeptiert werde und somit die Ratifizierung erschwere.

Die Position der Kommissare ohne Stimmrecht sei im Verfassungsvertrag nicht näher geregelt. Manche der einschlägigen Bestimmungen zählen sie zum Kollegium (Art. 25 Abs. 5 VVE), andere legen den Schluss nahe, dass sie gar nicht zum Kollegium gehörten (Art. 25 Abs. 3 UAbs. 2 VVE). Demnach sei unklar, welche Stellung die Kommissare ohne Stimmrecht haben und welche Aufgaben ihnen übertragen werden könnten.<sup>50</sup>

Haben die Kommissare ohne Stimmrecht ein eigenes Aufgabengebiet - dann dürften sie schwerlich in der Lage sein, ihrer Verantwortung gerecht zu werden, wenn sie nicht am Entscheidungsprozess teil-

<sup>46</sup>Europäischer Konvent, Übersicht zu den Änderungsvorschlägen betreffend der Organe der Union, S. 24, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00709de03.pdf>

<sup>47</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (207).

<sup>48</sup> Groeben/Schwarze-v. Sydow, EGV, Art. 213 Rn. 11.

<sup>49</sup> Mitteilung der Kommission, KOM 2003 Nr. 548, S. 5., [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003\\_0548de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0548de01.pdf)

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission, KOM 2003, Nr. 548, S. 5f., [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003\\_0548de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0548de01.pdf)

nehmen können.<sup>51</sup> Oder aber sie haben keinen eigenen Verantwortungsbereich - dann wiederum ist schwer zu beantworten, was überhaupt ihre Rolle im Kollegium sein soll.

Der Hauptstreit zwischen den Befürwortern einer verkleinerten Kommission und denjenigen, die für einen Kommissar pro Mitgliedsstaat plädierten, war mit dem Konventsentwurf nicht beigelegt. Der Versuch eines Kompromisses des Konvents war nicht erfolgreich.

### **c) Diskussion auf der Regierungskonferenz Dezember 2003**

Die Regierungskonferenz im Dezember 2003 in Brüssel unter italienischer Präsidentschaft endete ohne abschließendes Ergebnis. Die Zusammensetzung der Kommission war wieder politisch besonders umstritten und hat mit zum Scheitern der Verfassung bei dieser Konferenz geführt.<sup>52</sup> Besonders die damaligen Beitrittskandidatenländer beharrten weiter auf einen eigenen Kommissar mit Stimmrecht. Dies forderte u. a. der estnischen Premierministers Juhan Parts bei der Eröffnung der Regierungskonferenz in Rom am 04.10.2003.<sup>53</sup> Doch auch einige Vertreter der bisherigen Mitgliedstaaten schlossen sich dieser Meinung an, z. B. Österreich und Irland.<sup>54</sup> Bei dieser Konferenz brachte die italienische Ratspräsidentschaft einen Kompromissvorschlag ins Spiel: Bis zum Jahr 2009 wird jedem Mitgliedsstaat der EU ein eigener Kommissar garantiert.<sup>55</sup> Ab 2014 solle dann eine kleinere Kommission angestrebt werden. Der Vorschlag war jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht konsensfähig.

### **d) Diskussion und Ergebnisse der Regierungskonferenz 2004**

Nach dem gescheiterten ersten Versuch, wagten die Regierungschefs im Juni 2004 einen neuen Anlauf. Laut Umfragen war die überwiegende Mehrheit der europäischen Bevölkerung für Zugeständnisse der Regierungen, um zu einer Einigung zu kommen.<sup>56</sup> Im Vorfeld der Konferenz zeigte sich dennoch, dass es weiterhin schwierig werden würde, zu einem Ergebnis in Hinblick auf die Zusammensetzung der Kommission zu kommen.

Der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder sagte am 15. April 2004 in der Erasmus Universität von Rotterdam, die Niederlande und Deutschland hätten gleiche Vorstellungen in der Frage der künftigen Zusammensetzung der Europäischen Kommission.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Mitteilung der Kommission, KOM 2003 Nr. 548, S. 5., [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth170903\\_2\\_de.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth170903_2_de.pdf)

<sup>52</sup> Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung, EuR 2004, S. 165 (183); Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, ZEuS 2004, S. 1 (3).

<sup>53</sup> Rede des estnischen Premierministers Juhan Parts am 4. Oktober 2003 in Rom.

<sup>54</sup> Interview mit der luxemburgischen Außenministerin Lydie Polfer am 25.03.2004; Rede des irischen Premierministers Ahern am 23. 10. 2003 in Dublin.

<sup>55</sup> Der italienische Außenminister Franco Frattini am 24. Februar 2004 in Rom.

<sup>56</sup> Internetportal der Europäischen Union, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/216&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>

<sup>57</sup> Bundeskanzler Gerhard Schröder am 15. April 2004 in Rotterdam.

Ein Kompromiss könne darin liegen, für einige Jahre noch das Prinzip gelten zu lassen, dass jeder Mitgliedsstaat mit einem stimmberechtigten Kommissar in der Kommission vertreten ist. Dann sollte aber automatisch zu einer deutlich verkleinerten Kommission übergegangen werden. Schröder griff damit den italienischen Vorschlag wieder auf. Deutschland sei bereit, bei der Zusammensetzung der Kommission ein System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten zu akzeptieren. Das würde bedeuten, dass nicht nur "kleinere" Mitgliedstaaten, sondern auch die großen Mitgliedstaaten künftig regelmäßig auf einen Kommissar verzichten müssten. Für ein ähnliches System plädierte Anfang Juni 2004, also kurz vor der entscheidenden Konferenz, der französische Außenminister Michel Barnier.<sup>58</sup> Seiner Meinung nach solle die Kommission ab spätestens 2014 auf höchstens 18 Mitglieder schrumpfen.

Dieser Vorschlag stellt auch das Ergebnis der Regierungskonferenz und somit des Verfassungsvertrages dar. Die Regierungsvertreter einigten sich darauf, Artikel I-26 VVE in Hinblick auf die Zusammensetzung der Kommission wie folgt zu fassen:

Nach Absatz 5 besteht die erste Kommission, die in Anwendung der Verfassung ernannt wird, aus je einem Mitglied pro Mitgliedsstaat. Erst wenn die fünfjährige Amtszeit dieser Kommission vorüber ist, wird sie dann nur noch mit so vielen Kommissaren besetzt, wie es zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht. Dies wird jedoch erst im Jahr 2014 eintreten, wenn die erste Amtszeit vorüber ist. Weiterhin ist vorgesehen, dass die Mitgliederzahl durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates geändert werden kann.

Das System der Rotation nach Art. I-26 Abs. 6 UAbs. 2 VVE ist vom Europäischen Rat durch einen einstimmig zu erlassenden Beschluss zu fassen und muss auf mehreren Grundsätzen beruhen: Erstens sind die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen in der Kommission vollkommen gleich zu behandeln. Das bedeutet, dass die Gesamtzahl der Mandate, welche Staatsangehörige zweier beliebiger Mitgliedstaaten innehaben, niemals um mehr als eines voneinander abweichen kann (Art. I-26 VI a). Außerdem ist jede der aufeinanderfolgenden Kommissionen so zusammenzusetzen, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.<sup>59</sup>

Zu den Staaten ohne einen eigenen Kommissar soll die Kommission nach der Erklärung Nr. 6 zur Schlussakte der Regierungskonferenz enge Verbindungen aufrecht erhalten.

Die Kommission muss ebenfalls darauf achten, dass die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in allen Mitgliedstaaten, also auch denen ohne Kommissar, berücksichtigt werden.

---

<sup>58</sup> Der französische Außenminister Michel Barnier, Interview mit der Tageszeitung „La Croix“, 8. Juni 2004.

<sup>59</sup> Obwexer, Die neue Verfassung für Europa, Europablätter 2004, S. 172 (174).

## 2. Argumente

Wie groß darf oder muss eine handlungsfähige EU-Kommission sein?

### a) Argumente für das Prinzip „Ein Kommissar pro Staat“

Im Laufe der Debatte hatten viele Vertreter kleiner Staaten auf das Beispiel einiger nationaler Regierungen mit dreißig und mehr Ministern verwiesen.<sup>60</sup> Eine große Kommission schade daher nicht. Dagegen ist einzuwenden, dass eine Kommission, wenn sie aus 25 oder mehr gleichberechtigten Mitgliedern besteht, jedoch nicht wie eine nationale Regierung geführt werden kann. Der Kommissionspräsident verfügt nicht über die Netzwerkloyalitäten und Disziplinierungsinstrumente, über die ein nationaler Regierungs- und Parteichef üblicherweise gebietet.<sup>61</sup> In nationalen Regierungen spielen auch der Koalitionsvertrag und die Koalitionsparteien eine gewichtige Rolle.

Angeführt wurde auch das Argument, eine größere Kommission sei mit breitem Sachverstand kompetenter zu führen, denn die Kommission müsse über hinreichend Informationen aus allen Mitgliedstaaten verfügen.<sup>62</sup>

Es geht aber auch darum, dass die EU selbst ihre Vertreter in allen Mitgliedstaaten hat. Gerade die neuen Mitgliedstaaten müssen ständig darüber informiert werden, was in Brüssel beschlossen wird. Kommissare sind neben der Vertretung ihres Landes in den Gremien der Union also auch dafür da, die Handlungen der EU in ihren Staaten zu verteidigen und so das Vertrauen der eigenen Bevölkerung in die EU zu stärken.<sup>63</sup>

Entscheidendes Kriterium war also die Sorge vor allem der neuen Mitgliedstaaten, ohne einen eigenen Kommissar nicht hinreichend vertreten zu sein. Fehlende Erfahrungen mit der Kommission und innerstaatlicher Druck waren u. a. Ursache für diese Haltung.<sup>64</sup> Die Repräsentanz in der Kommission hat für die Öffentlichkeit in den kleineren Mitgliedstaaten einen hohen Symbolwert.

### b) Argumente für eine kleinere Kommission

Ebenfalls sprechen gewichtige Argumente für eine Verkleinerung der Kommission. Zum einen könnte ein großes Gremium eine schleichende Intergouvernementalisierung, also eine Stärkung der nationalen Regierungen, bedeuten.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Hänsch, Beschreiben was sein kann, ZSE 2003, S. 209 (308).

<sup>61</sup> Hänsch, Beschreiben was sein kann, ZSE 2003, S. 209 (308).

<sup>62</sup> Ipsen, Die EG-Kommission in der Reformdiskussion, in: FS Schlochauer, S. 813 (821 f.).

<sup>63</sup> Groeben/Schwarze-v. Sydow, EGV, Art. 213, Rn. 16.

<sup>64</sup> Hänsch, Beschreiben was sein kann, ZSE 2003, S. 299 (308).

<sup>65</sup> Hänsch, Beschreiben was sein kann, ZSE 2003, S. 299 (308).

Die EU stellt jedoch gerade mehr dar, als ein reines Zusammenarbeitsgremium von Staaten. Ihr ist der supranationale Charakter eigen. Daher ist es nur folgerichtig, die Kommission, anders als den Europarat, als supranationales Organ zu formieren.

Die angesprochene Supranationalität wäre den Kommissaren bewusster, wenn nicht alle Nationen in ihrem Gremium vertreten sind.<sup>66</sup> Sonst hätte jeder Kommissar das Gefühl, die Interessen seines Landes durchsetzen zu müssen.

Ein weiteres Argument für ein kleinere Kommission stellt die verbesserte Handlungsfähigkeit dar.<sup>67</sup> Eine kleinere Kommission ist leichter zu führen und bringt durch weniger Generaldirektionen auch weniger bürokratische Strukturen mit sich. Als ideal für eine gute Arbeitsfähigkeit wird sogar nur eine Zahl von 12 bis 15 Kommissaren angesehen.<sup>68</sup>

Daher weigerte sich Jaques Delors, der eine 17er Kommission präsierte, sein Mandat verlängern zu lassen, weil er keiner 20er Kommission vorstehen wollte.<sup>69</sup>

Außerdem kommt es bei einem solchen Gremium auch auf ein kollegiales Klima und die Möglichkeit zu einer vertrauensvollen Diskussion an. Zudem verlängert eine große Kommission Debatten bis ins Endlose. Mehr Kommissare produzieren auch mehr Gesetzesinitiativen, weil sich jeder Kollege profilieren will.

Anstatt erst die Zahl der Kommissare festzulegen, wäre eine Alternative gewesen, erst die Kompetenzen der Kommission zu benennen und daraus dann die Zahl der Ressorts und Kommissare abzuleiten.<sup>70</sup>

Es gab aber auch schon eine vergleichbare Konstellation, in der nicht alle Staaten in der Kommission vertreten waren.<sup>71</sup> Auch das Direktorium der Europäischen Zentralbank mit weitgehenden Befugnissen besteht gemäß Art. 112 Abs. 2 a EGV nur aus sechs Mitgliedern.

Im übrigen wird häufig lediglich auf die Belange der kleinen und neuen Mitgliedstaaten abgestellt. Eine Kommission ohne Vertreter pro Staat kann jedoch auch als großes Entgegenkommen der großen Mitgliedstaaten gesehen werden.<sup>72</sup> Diese verfügten lange Zeit über zwei Kommissare. Nach der getroffenen Regelung wird es in Zukunft zeitweise sogar so sein, dass ein kleines Land wie Litauen über einen Kommissar verfügt, während z. B. Deutschland nicht repräsentiert ist.

---

<sup>66</sup> Lipsius, The 1996 Intergovernmental Conference, ELR 1995, S. 235 (251).

<sup>67</sup> Emmanouilidis, Eine Bilanz der Europäischen Verfassung, S. 6.

<sup>68</sup> Grabitz/Hilf-Hummer, EGV (1999), Art. 157 Rn. 7; Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union, EuR 2001, S. 143 (148).

<sup>69</sup> Groeben/Schwarze-v. Sydow, EGV, Art. 213 Rn. 14.

<sup>70</sup> Vgl. Groeben/Schwarze-v. Sydow, EGV, Art. 213, Rn. 14.

<sup>71</sup> Die Kommission des Euratom-Vertrages bestand bei sechs Mitgliedstaaten aus fünf Mitgliedern.

<sup>72</sup> Rhein, Ernennung und Zusammensetzung der EG-Kommission, EA 1982, S. 145 (149).

In einer großen Kommission ist, angesichts der Heterogenität der Kommission, die Herausbildung von einzelnen mehr oder weniger festen Gruppierungen nicht auszuschließen.<sup>73</sup> Dies kann z. B. nach persönlichem Vertrauen, fachlicher Zuordnung, parteipolitischen Präferenzen oder mitgliedsstaatlichen Interesse passieren. Kein Unternehmen der Welt würde sich einen solchen Vorstand leisten.<sup>74</sup>

Das Prinzip „ein Kommissar aus jedem Land“ ist in der Praxis „ein Kommissar für jedes Land“. Das ist die Intergovernmentalisierung der Kommissionspolitik und der Anfang vom Ende ihrer Unabhängigkeit und europäischen Autorität.<sup>75</sup>

Daher kann sich eine kleinere Kommission eindeutiger dem europäischen Interesse zuwenden.<sup>76</sup>

### c) Alternativen

Eine weitere Möglichkeit wäre es gewesen, dem Kommissionspräsidenten zu überlassen, wie viele Kommissare aus welchen Ländern er in die Kommission berufen will.<sup>77</sup> Dies würde jedoch zu großen Verwerfungen zwischen den Mitgliedstaaten führen und ständig die Unabhängigkeit des Kommissionspräsidenten in Frage stellen. Die dargestellte Problematik zeigt, dass man eine eindeutige Regel ohne willkürliche Elemente schaffen musste.

Kaum diskutiert wurde eine Aufteilung der Ämter unter den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Generaldirektoren bei gleichzeitiger Verkleinerung der Kommission. Das hätte bedeutet, dass ein Staat, der keinen eigenen Kommissar hat, Anspruch auf die Besetzung eines politischen Generaldirektors gehabt hätte.

Konsensfähig war auch nicht die Idee, jedem Mitgliedsstaat einen eigenen Kommissar zu geben und die Kommission in zwei Kammern aufzuteilen, um ihre Effektivität nicht zu verlieren.<sup>78</sup>

### 3. Unabhängigkeit der Kommission

Schon der EGV hat alles getan, um die Kommission allein auf die im Vertrag verankerten Gemeinschaftsinteressen zu verpflichten und zu diesem Zweck jede Beeinflussung durch die Mitgliedstaaten und Dritte auszuschließen.<sup>79</sup> Art. 213 EGV besagt, dass die Kommissare volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen. Die Kommissare dürfen weder Anweisungen ihrer Regierung oder von anderer Seite anfordern noch entgegennehmen. Jeder Mitgliedsstaat verpflichtet sich, diesen Grundsatz zu achten. Die Unabhängigkeit der Kommission ist ferner dadurch gesichert, dass die Regierungen

<sup>73</sup> Wessels, Die institutionelle Architektur der EU, Integration 2004, S. 161 (172).

<sup>74</sup> Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, ZEuS 2004, S. 1 (7).

<sup>75</sup> Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, ZEuS 2004, S. 1 (7).

<sup>76</sup> Tömmel, Eine Verfassung für die EU, Integration 2004, S. 202 (204).

<sup>77</sup> Hänsch, Beschreiben, was sein kann, ZSE 2003, S. 299 (308); Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (207).

<sup>78</sup> Lipsius, The 1996 Intergovernmental Conference, ELR 1995, S. 235 (252).

<sup>79</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 247.

oder der Rat ein Kommissionsmitglied nicht seines Amtes entheben kann.<sup>80</sup> Des Weiteren dürfen Kommissare auch keine anderen entgeltlichen oder unentgeltlichen Berufstätigkeiten ausüben.<sup>81</sup>

Sowohl im Konventsentwurf als auch im Verfassungsvertrag wird die Unabhängigkeit der Kommission hervorgehoben. Die Kommissare müssen sich für das generelle Interesse ganz Europas einsetzen.<sup>82</sup>

Folgt man dieser Bestimmung, kann ein EU-Mitgliedsstaat eigentlich keinen großen Vorteil durch einen eigenen Kommissar erhalten. Die Tatsache, dass die Forderung danach dennoch so stark war und sich zumindest bis 2014 durchgesetzt hat, kann nur folgendes bedeuten: Es besteht ein gewisses Misstrauen in die Unabhängigkeit der Kommission. Man erhofft sich einen Vorteil durch einen eigenen Kommissar und stellt damit die Unabhängigkeit der Kommission von vornherein in Frage. Es wird vertreten, dass bei vielen wichtigen Fragen die Kommissare auf subtile Weise die Positionen ihres Landes vertreten.<sup>83</sup> In der Tat entsenden einige Mitgliedstaaten häufig Kommissare, die schon bisher in den nationalen Gremien eine wichtige politische Funktion ausgeübt haben und nach der Beendigung ihres Kommissariats wiederum wichtige politische Funktionen im Heimatstaat übernehmen sollen.<sup>84</sup> Daher sei es selbstverständlich, dass solche Kommissare die nationalen Interessen ihrer Regierungen nicht vernachlässigen werden.<sup>85</sup>

#### **a) Fälle fragwürdiger Unabhängigkeit**

Als Beispiel für den Vorteil eines eigenen Kommissars werden häufig Streitigkeiten im Wettbewerbsrecht angeführt.<sup>86</sup> Die Kommission wird in diesem Bereich oft tätig als Schiedsrichter zwischen nationalen Interessen. So z. B. im Fall des französischen Konzerns Alstom. Hier kam es zu einem Streit zwischen der EU-Kommission und der französischen Regierung. Frankreich unterstützte den Konzern Alstom mit milliardenschweren Finanzhilfen. Die Kommission sah darin einen Verstoß gegen geltendes EG-Recht. Die Beihilfen würden andere Unternehmen, wie z. B. Siemens, benachteiligen. Ende Mai 2004 kam es schließlich zu einer Einigung. Danach soll Frankreich Alstom dazu verpflichten, innerhalb von vier Jahren Kooperationsvereinbarungen mit einem oder mehreren Industriepartnern zu treffen.<sup>87</sup> Alstom darf aber keine Kooperation mit Unternehmen eingehen, die in irgendeiner Form vom französischen Staat kontrolliert werden.

<sup>80</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 250.

<sup>81</sup> Lenz, EGV, Art. 213 Rn. 6.

<sup>82</sup> Der französische Außenminister Michel Barnier, Interview mit der Tageszeitung „La Croix“, 8. Juni 2004.

<sup>83</sup> Moravcsik, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, S. 211 (227), in Wolf, Projekt Europa im Übergang?

<sup>84</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 252.

<sup>85</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 252.

<sup>86</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (207).

<sup>87</sup> Internetportal der Deutschen Welle, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1216987,00.html>

Nach dieser Vereinbarung war sowohl von deutscher als auch von französischer Seite zu hören, dass die Entscheidung ohne französische bzw. deutsche Kommissare eventuell anders ausgefallen wäre.<sup>88</sup> Für den Versuch eines EU-Staates, einen Vorteil durch einen eigenen Kommissar zu erhalten, gibt es weitere Beispiele: So versuchte der französische Verteidigungsminister im Jahre 1969 wichtige Informationen vom französischen Präsidenten der Euratom Kommission zu erhalten. Dieser weigerte sich und wurde daraufhin nicht wieder von der französischen Regierung nominiert für eine weitere Amtszeit.<sup>89</sup> Dieses Mittel der Disziplinierung wurde auch von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher angewendet, als sie den britischen Kommissar Lord Cockfield, der auf seine Unabhängigkeit pochte, nicht wieder nominierte.<sup>90</sup>

## **b) Bewertung**

Die Beispiele zeigen, dass das Ideal einer völlig unabhängigen Kommission eine Illusion ist. Es wird wahrscheinlich auch in Zukunft noch Fälle geben, in denen die Staatszugehörigkeit eines Kommissionsmitglieds bei seiner Entscheidung eine Rolle gespielt hat. Eine Lösung dieses Problems können nur Kontrollen z. B. durch die anderen Kommissionsmitglieder sein. Auch der Kommissionspräsident muss in diesen Fällen einschreiten.

## **4. Bewertung der Zusammensetzung der Kommission nach dem Verfassungsvertrag**

Um den Vertrag über eine Verfassung für Europa nicht scheitern zu lassen, musste man zu einem Kompromiss kommen. Die Einigung auf eine Verkleinerung der Kommission ab 2014 ist aus den angesprochenen Gründen begrüßenswert. Dass die Kommission bis dahin nach Art. I-26 Abs. 5 VVE aus je einem Vertreter pro Mitgliedsstaat besteht, war in den Verhandlungen nicht zu verhindern. Eine solche Übergangsphase erscheint jedoch sinnvoll, um das Vertrauen der neuen Mitgliedstaaten in die Strukturen der EU zu verbessern. Nach dieser Übergangszeit wird es vielen Staaten leichter fallen, auf einen eigenen Kommissar zu verzichten. Diese Lösung könnte also die Integration und das Vertrauen in die Union fördern. Dieser Vorteil ist nicht zu unterschätzen und überwiegt die Argumente für eine sofortige Verkleinerung der Kommission.

Auch das Prinzip der Rotation ist nur konsequent und folgerichtig in Hinblick auf eine Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten.

Daneben ist die Abkehr von dem Konventsentwurf in Bezug auf „Europäische Kommissare“ und „Kommissare“ richtig. Eine solches System hätte eine Zweiklassenstruktur innerhalb der Kommission

<sup>88</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (207); Der französische Außenminister Michel Barnier, Interview mit der Tageszeitung „La Croix“, 8. Juni 2004.

<sup>89</sup> Smit/Herzog, The Law of the European Economic Community, Art. 157, Anm. 157.06.

<sup>90</sup> Shaw, Law of the European Union, S. 110.

zur Folge gehabt. Dieses Problem sah auch der Konvent und nannte die Kommissare daher nicht assoziierte Kommissare oder außerordentliche Kommissare, um rein sprachlich einen zu deutlichen Unterschied zwischen den beiden Formen zu vermeiden.<sup>91</sup> Außerdem wären, wie gesehen, die Zuständigkeiten zwischen den Europäischen und einfachen Kommissaren ungeklärt gewesen und der Unterschied zwischen den Kommissaren hätte auch psychologisch in der Arbeitswirklichkeit eines Kollegialorgans für Probleme sorgen können.<sup>92</sup> Nebenbei wäre die Kommission personell nicht verkleinert worden. Der gefundene Kompromiss erscheint daher als ein gelungener Abschluss der jahrelangen Diskussionen.

## 5. Weitere Änderungen in Hinblick auf die Kommission

Die Kommission erfüllt nach dem Verfassungsvertrag im wesentlichen die Aufgaben, die ihr bereits derzeit nach Art. 211 EGV obliegen. Diese Aufgaben wurden lediglich klarer formuliert.<sup>93</sup> So behält sie z. B. weiterhin das Initiativrecht für Gesetzgebungsakte. Durch den Vertrag gibt es jedoch auch Änderungen. Künftig können mindestens eine Million Bürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten im Rahmen einer europäischen Volksinitiative die Kommission auffordern, Vorschläge für europäische Rechtsakte einzubringen.<sup>94</sup> Außerdem ermöglicht ein neues Frühwarnsystem den nationalen Parlamenten bzw. Kammern, Einspruch gegen Kommissionsvorschläge zu erheben, die aus ihrer Sicht nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.<sup>95</sup>

Änderungen gab es auch im Gesetzgebungsverfahren. Geht ein Ratsbeschluss nicht auf einen Vorschlag der Kommission zurück, so ist jetzt eine qualifizierte Staatenmehrheit von mindestens 72% (noch 66 % im Konventsentwurf) notwendig, anstelle des sonst üblichen Staaten- und Bevölkerungsquorums.<sup>96</sup>

Insgesamt sind die Neuerungen bei der Kommission zu begrüßen. Bisher ist die Kommission nicht viel mehr als der Hut der Brüsseler Administration. Künftig kann sie ihr Kopf sein.<sup>97</sup>

## IV. Der Präsident der Europäischen Kommission

Der Präsident der Kommission ist der mächtigste Beamte Europas.<sup>98</sup> Dieses Amt hat im Laufe der Jahre zahlreiche Änderungen erfahren.

<sup>91</sup> Internetportal des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/background-info-convention-11-06-2003-en.htm>

<sup>92</sup> Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union, EuR 2001, S. 143 (149).

<sup>93</sup> Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, S. 165 (183).

<sup>94</sup> Emmanouilidis, Eine Bilanz der Europäischen Verfassung, S. 4.

<sup>95</sup> Emmanouilidis, Eine Bilanz der Europäischen Verfassung, S. 4.

<sup>96</sup> Emmanouilidis, Eine Bilanz der Europäischen Verfassung, S. 7.

<sup>97</sup> Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, ZEuS 2004, S. 1 (7).

<sup>98</sup> Teske, Aktuelle Schlaglichter, Europablätter 2004, S. 134 (135).

In den ersten 25 Jahren der Gemeinschaft wurde erst die ganze Kommission ernannt, um anschließend aus ihrer Mitte einzelne Mitglieder auszusuchen, die für eine halbe Amtsperiode den Kommissionsitzungen vorsäßen.

Heute hat der Präsident nach Art. 217 EGV eine besondere Stellung. Er führt die Kommission und entscheidet über ihre interne Organisation, um sicherzustellen, dass ihr Handeln kohärent und effizient ist und auf der Grundlage der Kollegialität beruht. Zudem gliedert der Präsident die Zuständigkeiten und überträgt den Kommissionsmitgliedern ihre Aufgaben. Die Zuständigkeiten der Kommissare kann der Präsident während seiner Amtszeit ändern. Ferner hat er gemäß Art. 217 Abs. 4 EGV die Kompetenz, mit Zustimmung der Kommission von einem Mitglied den zu Rücktritt verlangen. Dies stellt eine Kodifizierung der Praxis dar, die als Reaktion der Santer-Kommission von Kommissionspräsident Prodi eingeführt wurde.<sup>99</sup> Jetzt können sich Kommissare nicht mehr mit der Gesamthaftung des Kollegiums herausreden. Der Präsident haftet für sie und muss sie ggf. zum Rücktritt auffordern. Insofern ist die Stärkung des Präsidenten ein Zusatz an demokratischer Legitimität der Kommission.<sup>100</sup>

Der Präsident gehört nach Art. 4 Abs. 2 EUV dem Europäischen Rat an. Unterstützt wird er bei seiner Arbeit durch einen oder mehrere Vizepräsidenten. Diese ernennt der Präsident nach Art. 217 III nach Billigung durch das Kollegium.

Der Präsident selbst wird mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 214 II EGV vom Europäischen Rat benannt. Diese Benennung des Kommissionspräsidenten bedarf nach Art. 214 Abs. 2 UAbs. 1 EGV der Zustimmung des Parlaments. Gemäß Art. 214 Abs. 2 UAbs. 3 wird der Präsident nach erfolgter Zustimmung des Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Der Portugiesische Regierungschef José Manuel Durao Barroso wurde am 29. Juni, kurz vor Ende der irischen Präsidentschaft, auf der Regierungskonferenz in Brüssel von den Staats- und Regierungschefs der EU zum Nachfolger von Romano Prodi nominiert.<sup>101</sup> Das Europäische Parlament stimmte am 22. Juli 2004 in geheimer Abstimmung mit großer Mehrheit für Barroso. Er ist der elfte Präsident der Kommission.

## **1. Der Kommissionspräsident in der Reformdiskussion**

### **a) Befugnisse und Aufgaben**

Die Position und Befugnisse des Kommissionspräsidenten waren lange umstritten. Ähnlich wie bei der Zusammensetzung der Kommission gab es bereits Anfang der achtziger Jahre erste Reformvorstellungen. Diese bezogen sich insbesondere auf die Frage, über wie viel Macht der Präsident verfügen

<sup>99</sup> Pache/Schorpkopf, Der Vertrag von Nizza, NJW 2001, S. 1377 (1379).

<sup>100</sup> Groeben/Schwarze-v.Sydow, EGV, Art. 217, Rn. 40.

<sup>101</sup> Teske, Aktuelle Schlaglichter, Europablätter 2004, S. 134 (135).

müsse, um die Arbeit der Kommission effektiv führen zu können. Die Frage der Führungsposition kann nicht getrennt von der oben beschriebenen Diskussion um die Zusammensetzung der Kommission beurteilt werden. Grundsätzlich gilt, je größer die Kommission ist, desto mehr Macht braucht ihr Präsident, um eine Lähmung des Organs zu verhindern.<sup>102</sup>

Im EG-Vertrag vor der Amsterdamer Fassung war seine Position noch sehr schwach. Es wurde sogar gesagt, dass der Präsident als *primus inter pares* über nichts anderes als seine persönliche Autorität verfüge.<sup>103</sup> Selbst in einer kleinen Kommission sei die Macht des Präsidenten für eine straffe Führung nicht ausreichend.<sup>104</sup> Bei der Auswahl der Mitglieder der Kommission solle der designierte Präsident mit einem Vetorecht gegenüber dem betreffenden Mitgliedsstaat ausgestattet werden.<sup>105</sup> Kein Präsident würde die Erfahrung wiederholen wollen, die der erste auf diese Weise ernannte und konsultierte Kommissionspräsident, Roy Jenkins, bei seinem Amtsantritt gemacht hat. Dieser musste nämlich mit einer Reihe von Kollegen zusammenarbeiten, die er bei der Konsultation abgelehnt hatte.<sup>106</sup>

Ein starker Präsident ist jedoch auch unter einem weiteren Blickwinkel notwendig. Er muss die Kommission nach außen vertreten, insbesondere im Europäischen Rat. Im Dialog mit den Regierungschefs muss der Präsident ebenbürtig sein, um sich nicht nur auf sein persönliches Ansehen verlassen zu müssen.<sup>107</sup>

Wegen anhaltender Kritik wurden die Befugnisse des Präsidenten im Laufe der Zeit mehrfach gestärkt. Der Vertrag von Amsterdam beinhaltete, dass sich die Befugnisse des Präsidenten einer Richtlinienkompetenz, wie sie einem Regierungschef zukommt, annähert.<sup>108</sup> Nach Art. 219 I EGV in der Fassung von Amsterdam übt die Kommission ihre Tätigkeit unter der politischen Führung ihres Präsidenten aus.

Im Vertrag von Nizza wurde die Stellung des Präsidenten erneut ausgebaut. Trotz dieser Neuerungen ist die Führungsrolle des Präsidenten weiter unklar. So wird diese zwar betont, aber Art. 217 EGV verweist gleichzeitig mehrmals auf das Prinzip der Kollegialität. Auch die Geschäftsordnung der Kommission wiederholt in ihren ersten beiden Artikeln die „politische Führung ihres Präsidenten“ eher wie eine Beschwörungsformel denn wie eine konkrete Befugnis.<sup>109</sup> Auch hat der Präsident keine

---

<sup>102</sup> Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union, EuR 2001, S. 143 (148); Woehrling, Bewertung des Verfassungsentwurfs aus französischer Sicht, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 461 (463).

<sup>103</sup> Ehlermann, Das schwierige Geschäft der Kommission, EuR 1981, S. 335 (340); Odendahl, Die Organe der Europäischen Union, JA 1995, S. 121 (125).

<sup>104</sup> Weinstock, Wie kann der Entscheidungsprozess in der Gemeinschaft verbessert werden? Integration 1980, S. 60 (72).

<sup>105</sup> Weinstock, Wie kann der Entscheidungsprozess in der Gemeinschaft verbessert werden? Integration 1980, S. 60 (72).

<sup>106</sup> Ehlermann, Das schwierige Geschäft der Kommission, EuR 1981, S. 335 (341).

<sup>107</sup> Ehlermann, Das schwierige Geschäft der Kommission, EuR 1981, S. 335 (341f.).

<sup>108</sup> Calliess/Ruffert-Ruffert, EGV, 1999, Art. 219 Rn. 1.

<sup>109</sup> Groeben/Schwarze-v.Sydow, EGV, Art. 217 Rn. 4.

besonderen Stimmrechte und ist genau wie jeder Kommissar darauf angewiesen, die Mehrheit der Kommissionsmitglieder auf seine Seite zu ziehen.

Der Präsident muss jedoch die Arbeit vorantreiben. Der ehemalige Kommissionspräsident Delors schaffte es nur mit Charakterstärke und Überzeugungskraft die Bedenken mancher Kommissare zu überwinden, um so das damals utopisch erscheinende Ziel der Vollendung des Binnenmarktes zu erreichen.<sup>110</sup>

## **b) Spitze der Union**

Im Verfassungskonvent bestand die Frage, wer in der künftigen EU im Zusammenspiel der Institutionen an oberster Spitze stehen solle. Es wird sogar angezweifelt, ob das heute der Kommissionspräsident in seiner jetzigen Position ist oder ob der Präsident, bzw. der vorsitzende Staat des Europäischen Rates, nicht eher diese Rolle inne hat.<sup>111</sup>

Soll z. B. ein vom Europäischen Rat gewählter EU-Präsident dem Kommissionspräsidenten gegenüber gestellt oder sogar übergeordnet sein? So sahen es z. B. schon im Jahr 2002 die Regierungschefs Aznar, Blair und Chirac, die für einen beim Europäischen Rat angesiedelten Präsidenten der Union votierten.<sup>112</sup> Dieser sollte weitreichende Befugnisse haben. Dieser Vorschlag stieß aber auf starke Kritik der Kommission sowie kleinerer Mitgliedstaaten.<sup>113</sup>

Auf der anderen Seite stand die Überlegung, die Spitze der Union und somit die Außenvertretung sei durch einen gestärkten Kommissionspräsidenten vorzunehmen.<sup>114</sup> Dies wurde u. a. von deutscher Seite befürwortet.<sup>115</sup>

Der Rat habe sich in der Vergangenheit aufgrund von Veto-Spielern in seinen eigenen Reihen häufig als unfähig erwiesen, verbindliche politische Beschlüsse zu fassen oder eine Führungsposition in der Union zu übernehmen.<sup>116</sup> Auch eine Dreierspitze mit dem Kommissionspräsidenten, Ratspräsidenten und dem Außenminister stand zur Debatte.<sup>117</sup> In einem solchen Fall müssten die Kompetenzen klar abgegrenzt werden, um Konflikte zu vermeiden.<sup>118</sup> Keine Mehrheit konnte sich für einen weiteren

---

<sup>110</sup> Groeben/Schwarze-v.Sydow, EGV, Art. 217 Rn. 5.

<sup>111</sup> Ward, A Critical introduction to European Law, S. 29.

<sup>112</sup> Mund, Der Diskussionsstand im Europäischen Verfassungskonvent, ZG 2003, S. 161 (165).

<sup>113</sup> Hix, Das institutionelle System im Konventsentwurf, in: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Jürgen Schwarze (Hrsg.), S. 75 (95).

<sup>114</sup> Mund, Der Diskussionsstand im Europäischen Verfassungskonvent, ZG 2003, S. 161 (165); Pernice, Europaausschuss des Bundestages, A.-Drs. 14/1448.

<sup>115</sup> Grawert, Wie soll Europa organisiert werden?, EuR 2003, S. 971 (989).

<sup>116</sup> Tömmel, Eine Verfassung für die EU, Integration 2004, S. 202 (204).

<sup>117</sup> Meyer, Europa wird eine Staatenverbund sein, ZRP 2003, S. 104 (105).

<sup>118</sup> Meyer, Europa wird eine Staatenverbund sein, ZRP 2003, S. 104 (105).

Vorschlag von Jaques Chirac finden. Dieser wollte Regierungsfunktionen und damit die Führung der Union auf den Ministerrat übergeben.<sup>119</sup>

Letztlich wollte man auf keine der drei Führungspositionen verzichten: Man braucht einen Präsidenten des Europäischen Rates, der die Regierungen zu engerer Zusammenarbeit bringt, einen Außenminister, der die Union nach außen vertritt und einen Kommissionspräsidenten, der die Richtlinien der Kommissionspolitik bestimmt.<sup>120</sup> Während das Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates im Konvent noch heiß umstritten war, wurde es von der Regierungskonferenz akzeptiert.

### c) Ernennung bzw. Wahl des Präsidenten

Diskutiert wurde auch die Frage, wie der Kommissionspräsident in Zukunft gewählt bzw. ernannt werden sollte.

Im Art. 214 II EGV in der Fassung von Amsterdam hieß es: „Die Regierungen der Mitgliedstaaten benennen im gegenseitigen Einvernehmen die Persönlichkeit, die sie zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigen; diese Benennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments.“ Doch wurde der Präsident traditionell auf einem Europäischen Rat durch die Staats- und Regierungschefs selbst und nicht durch die Regierungen insgesamt gekürt.<sup>121</sup> Daher wurde Art. 214 II EGV im Vertrag von Nizza geändert. Darin heißt es jetzt, dass der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs, mit qualifizierter Mehrheit die Persönlichkeit benennt, die er zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigt. Die politische Praxis hat jedoch gezeigt, dass trotz der Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung bis zu einem Konsens gerungen wird.<sup>122</sup> Bei der Ernennung des Präsidenten spielen also auch heute noch die Regierungschefs eine herausragende Rolle. Eine Stärkung des Parlaments in dieser Frage wird schon lange befürwortet.<sup>123</sup>

So forderte z. B. der englische Außenminister Jack Straw, dass der Kommissionspräsident vom Parlament gewählt werden soll.<sup>124</sup> Dies wurde auch von deutschen Politikern unterstützt. Eine Wahl durch das Parlament könnte auch die Abwählbarkeit des Präsidenten mit einschließen und damit das Parlament gleich in doppelter Hinsicht entscheidend stärken.<sup>125</sup>

Der von der EU-Kommission im „Penelope-Entwurf“ ins Spiel gebrachte Vorschlag, den Kommissionspräsidenten in Parlament und Rat jeweils durch Zweidrittel-Mehrheiten zu wählen, war dem Prä-

<sup>119</sup> Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, *Integration* 2002, S. 251 (260).

<sup>120</sup> Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, *ZEuS* 2004, S. 1 (7); vgl. Müller-Graff, Peter-Christian, Eine neue Verfassung für Europa, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld, Eine Verfassung für Europa, S. 209 (215).

<sup>121</sup> Teske, Aktuelle Schlaglichter, *Europablätter* 2004, S. 134 (135).

<sup>122</sup> Teske, Aktuelle Schlaglichter, *Europablätter* 2004, S. 134 (135).

<sup>123</sup> Ipsen, Die EG-Kommission in der Reformdiskussion, in: FS Schlochauer, S. 813 (824).

<sup>124</sup> Straw, Britain, the European Union, and the European Convention, *ZSE* 2003, S. 161 (164).

<sup>125</sup> Klaus Kinkel, Der Verfassungskonvent und seine Bedeutung für die Europäische Integration, *Recht und Politik*, S. 201 (203).

sidium des Verfassungskonvents dagegen keine Debatte wert.<sup>126</sup> In jedem Fall stand es sowohl für die Kommission und das Europäische Parlament außer Frage, dass der Kommissionspräsident zumindest auch vom Parlament gewählt werden müsse.<sup>127</sup>

Ein weiterer Vorschlag zielte darauf, ein neues Unionsorgan, „Kongress“ genannt, einzurichten, das zu gleichen Teilen aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments und nationalen Parlamentariern besteht und (ähnlich der deutschen Bundesversammlung) den Kommissionspräsidenten wählen soll.<sup>128</sup> Zu den Unterstützern eines solchen Gremiums zählten u.a. Giscard d`Estaing und der irische Ministerpräsident Bruton.

## 2. Neuerungen

In Bezug auf die Befugnisse des Präsidenten wurden angesichts der Vergrößerung der Kommission die Aufgaben des Präsidenten und seine Rechte innerhalb des Kollegiums gestärkt. Es liegt nun nach Art. I-27 III VVE in der Hand des Präsidenten, einzelne Mitglieder der Kommission zu entlassen. Im Gegensatz zum alten Vertragstext kann der Präsident dies durchsetzen ohne auf die Zustimmung der Kommission angewiesen zu sein.<sup>129</sup>

Entgegen dem Vorschlag des Konvents werden jedoch die Rechte des Präsidenten bei der Auswahl seiner Kollegen auf ein Einvernehmen mit dem Rat beschränkt (Art. I-27 II UAbs. 1).<sup>130</sup>

Hinsichtlich der Wahl des Präsidenten konnte man sich auf folgende Lösung im Art. I-27 I VVE einigen:

Danach schlägt der Europäische Rat dem Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament vor. Das Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

Ferner ist in Art. I-27 III festgeschrieben, dass der Präsident die Leitlinien festlegt, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt. Er beschließt über die interne Organisation der Kommission, um die Kohärenz, die Effizienz und das Kollegialitätsprinzip im Rahmen ihrer Tätigkeit sicherzustellen.

<sup>126</sup> Hänsch, „Beschreiben was sein kann“, ZSE 2003, S. 299 (307).

<sup>127</sup> Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, Integration 2002, S. 251 (261).

<sup>128</sup> Selmayr, Die Arbeit des Konvents und der Verfassungsentwurf von Frascati, Europablätter 2002, S. 256 (258).

<sup>129</sup> Wenngleich sowohl Romano Prodi als auch der neue Präsident Barroso mit den Kommissionsmitgliedern die Abmachung haben, dass diese auch ohne Zustimmung des Kollegiums bei einer Aufforderung seitens des Präsidenten zurücktreten (FAZ, 19. November 2004, S. 7).

<sup>130</sup> Siehe dazu: Wessels, Die institutionelle Architektur der EU, Integration 2004, S. 161 (172).

### 3. Bewertung

#### a) Befugnisse und Aufgaben

Die Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten bei der Führung der Kommission ist beachtlich. Die Möglichkeit, einen einzelnen Kommissar zum Rücktritt aufzufordern, ist eine notwendige Änderung und wird zur Stabilität der gesamten Kommission beitragen.<sup>131</sup>

Insgesamt wird der Präsident wirklich zum Chef der Kommission. Er bestimmt die Richtlinien der Politik, hat die Organisationsgewalt über die Administration und legt die Ressortverteilung fest.<sup>132</sup>

Diese Stärkung des Amtes ist, wie erwähnt, auch konsequent vor dem Hintergrund, dass die Kommission zumindest bis 2014 sehr groß ist. Jede Stärkung des Präsidenten ist eine gleichzeitige Schwächung der anderen Kommissionsmitglieder und schafft eine straffe Organisation trotz der Größe der Kommission.

#### b) Spitze der Union

Der Kommissionspräsident steht auch künftig an der Spitze der Union. Was seine Stellung zum Präsidenten des Europäischen Rates anbelangt, so könnte man geneigt sein, den Ratspräsidenten mit einem Staatsoberhaupt, den Kommissionspräsidenten mit einem Regierungschef zu vergleichen.<sup>133</sup> Trotz der Schaffung eines auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates wird die Kommission durch Kompetenzabgrenzungen nicht zu einer Institution zweiten Ranges degradiert.<sup>134</sup> Es bleibt jedoch ein relevantes Risiko des Wettbewerbs der beiden Funktionsträger an der Spitze von Kommission und Europäischen Rat.<sup>135</sup> Der Versuch, die Konkurrenz schon rein sprachlich dadurch zu mindern, dass der Präsident des Rates umbenannt wird in Vorsitzender bzw. Chairman, scheiterte daran, dass es im Französischen dafür keinen gesonderten Begriff gibt.<sup>136</sup>

Jede weitere Stärkung des Europäischen Rates, in welcher Form auch immer, wäre eine Stärkung eines intergouvernementalen Gremiums und damit ein Schritt weg von der weiteren europäischen Integration in die falsche Richtung.<sup>137</sup> Zudem hätte die weitere Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Rates eine gleichzeitige Schwächung kleinerer Staaten bedeutet, da sie kaum eine Chance

<sup>131</sup> Brok, Der Konvent als Wegbereiter der Europäischen Verfassung, ZSE 2003, S. 313 (318).

<sup>132</sup> Meyer, Der Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 431 (435).

<sup>133</sup> Köck, Der Konventsentwurf – Überblick und Analyse, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld, Eine Verfassung für Europa, S. 225 (235).

<sup>134</sup> Vgl. Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, Integration 2002, S. 251 (261).

<sup>135</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (209).

<sup>136</sup> Einem, Eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 202 (208).

<sup>137</sup> Tömmel, Eine Verfassung für die EU, Integration 2004, S. 202 (207).

gehabt hätten das Amt des Präsidenten zu besetzen.<sup>138</sup> Die gefundene Lösung, die weitgehend auf dem deutschen Vorschlag basiert<sup>139</sup>, trägt den Problemen weitgehend Rechnung.

### c) Ernennung bzw. Wahl des Präsidenten

Die Wahl des Kommissionspräsidenten stellt eine tendenzielle Europäisierung dar, indem die Verantwortlichkeit des Präsidenten gegenüber einem europäischen Organ – dem Parlament – ausgebaut und gleichzeitig gegenüber der nationalen Ebene gelockert wird.<sup>140</sup>

Von einer wirklichen Wahl des Präsidenten kann aber dennoch keine Rede sein, da das Parlament keine Auswahl zwischen mehreren Kandidaten hat.<sup>141</sup> Trotzdem besteht nun die für einen Regierungschef heute übliche Voraussetzung, dass er das politische Vertrauen des Parlaments besitzen muss und diesem gegenüber verantwortlich ist.<sup>142</sup>

Begrüßenswert ist weiterhin die Tatsache, dass der Rat unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament einen Vorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten macht. Dies ist eine weitere Stärkung des Parlaments und damit der Demokratie. Die Europawahlen erhalten mehr Gewicht, welches wiederum eine verstärkte integrative Wirkung beinhaltet. Jetzt ist es möglich, dass politische Parteien auf europäischer Ebene im Wahlkampf mit Spitzenkandidaten antreten, die für das Amt des Kommissionspräsidenten in Betracht kommen.<sup>143</sup> Zudem dürfte es dem Europäischen Rat schwer fallen, einen evtl. Mehrheitskandidaten des Parlaments nicht vorzuschlagen, da die Ablehnung eines Ratskandidaten durch das Parlament nicht nur eine politische Niederlage der Staats- und Regierungschefs wäre, sondern auch die Pflicht zur Präsentation eines neuen Kandidaten nach sich zöge.<sup>144</sup>

Letztlich muss jedoch abgewartet werden, ob die Änderungen in der Verfassung auch Änderungen in der politischen Praxis mit sich bringen. Die Wahrscheinlichkeit, dass auch in Zukunft der Präsident als reiner Konsens zwischen den Mitgliedstaaten gefunden wird, bleibt gegeben.<sup>145</sup>

Insgesamt hat es einen beispiellosen Machtzuwachs für den Kommissionspräsidenten gegeben, der weit mehr sein wird als nur „primus inter pares“.<sup>146</sup>

<sup>138</sup> Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, Integration 2002, S. 251 (261).

<sup>139</sup> Hix, Das institutionelle System im Konventsentwurf, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 75 (95).

<sup>140</sup> Tömmel, Eine Verfassung für die EU, Integration 2004, S. 202 (204).

<sup>141</sup> Köck, Der Konventsentwurf, S. 225 (234).

<sup>142</sup> Köck, Der Konventsentwurf, S. 225 (235).

<sup>143</sup> Obwexer, Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa, Europablätter 2003, S. 208 (217).

<sup>144</sup> Schoo, Das institutionelle System aus der Sicht des Europäischen Parlaments, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 63 (70).

<sup>145</sup> Teske, Aktuelle Schlaglichter, Europablätter 2004, S. 134 (135).

<sup>146</sup> Wägenbaur, Die Europäische Union gibt sich eine Verfassung, ZRP 2003, S. 303 (304).

## V. Der Europäische Außenminister

In den Verfassungsvertrag ist die Einrichtung eines europäischen Außenministers aufgenommen worden. Es ist eine der wenigen wirklichen Novitäten in der Verfassung und ein institutionelles Novum in der Union.<sup>147</sup> Der Minister wird vor allem für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union zuständig sein.

### 1. Bisherige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) stellt in Titel V des EUV die zweite Säule der Union dar. Dabei geht es nicht um die Übertragung von Hoheitsrechten, sondern um eine Bündelung von Handlungsformen im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten und im Dienst eines einheitlichen Profils der Union nach außen.<sup>148</sup> Gleichzeitig gilt es, die gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten und die Unabhängigkeit der Europäischen Union zu wahren, sowie die Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu stärken.<sup>149</sup>

Nach dem Scheitern des Projektes der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahre 1954 erlitt die politische Integration einen herben Rückschlag. Daraufhin vollzog sich die Integration vor allem im wirtschaftlichen Bereich und erst einige Jahre später wurde wieder versucht, eine politische Gemeinschaftsbildung zu entwickeln.<sup>150</sup> Die Idee einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wurde 1969 auf der Den Haager Gipfelkonferenz ins Gespräch gebracht.<sup>151</sup> Dies führte zur Einführung regelmäßiger Außenministertreffen der Mitgliederstaaten, um regelmäßige Konsultationen durchzuführen und Standpunkte im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik abzustimmen.<sup>152</sup>

Heute ist im EUV in Art. 13 I festgesetzt, dass der Europäische Rat die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP bestimmt. Doch auch die Kommission (Art. 27 EUV) und das Europäische Parlament (Art. 21 EUV) werden ausdrücklich an der Entscheidungsfindung beteiligt.

Die Ziele der GASP sind insbesondere in den Artikeln 2 und 11 des EUV definiert. Im Entscheidungsverfahren ist nach Art. 23 EUV das Einstimmigkeitsprinzip im Rat die Regel. Eingeschränkte Ausnahmen davon finden sich im selben Artikel. Zu den Instrumenten der GASP zählen nach Art. 12 EUV gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Aktionen, Beschlüsse und internationale Übereinkünfte.

In der Praxis stehen vor allem das Einstimmigkeitsprinzip und die mangelnden militärischen Möglichkeiten einer effektiven Außenpolitik im Weg.<sup>153</sup> Gerade die unterschiedlichen Positionen der EU-Mit-

<sup>147</sup> Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, ZEuS 2004, S. 1 (7).

<sup>148</sup> Herdegen, Europarecht, Rn. 460.

<sup>149</sup> Lange, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, JZ 1996, S. 442 (442).

<sup>150</sup> Hobe, Europarecht, Rn. 476.

<sup>151</sup> Breitenmoser, Praxis des Europarechts, S. 676.

<sup>152</sup> Hobe, Europarecht, Rn. 476.

<sup>153</sup> Münch, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, ZÖR 1997, S. 389 (408).

gliedstaaten bezüglich des letzten Irakkrieges haben gezeigt, dass die EU noch weit entfernt ist von einer wirklichen *gemeinsamen* Außen- und Sicherheitspolitik.

## 2. Bisherige personifizierte Außenpolitik

Jeder Staat kennt das Amt eines Außenministers. Er ist ein Mitglied der jeweiligen Regierung, welches die außenpolitischen Vorstellungen seines Staates überall in der Welt vertreten soll. Mit einer immer weiter entwickelten EU wächst ihre wirtschaftliche Macht in der Welt und damit gleichzeitig ihr außenpolitischer Einfluss. Damit einher geht die Notwendigkeit eines außenpolitischen Ansprechpartners für außereuropäische Staaten. Dieser muss aber auch mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet sein, sonst wird er nicht ernst genommen.

Vor dem Vertrag von Amsterdam war für die Vertretung der Union der vorsitzende Staat im Europäischen Rat und damit in der Praxis dessen Außenminister zuständig.<sup>154</sup> Nach der sogenannten Troika-Formel wird der Vorsitzende bei der Außenvertretung durch seinen Vorgänger und Nachfolger unterstützt.<sup>155</sup> Da, wie gesehen, aber auch die Kommission mit beteiligt wird, ist die Verwirrung und Ineffizienz erheblich.<sup>156</sup>

Dem Kommissionspräsident nach dem bisherigen Vertragstext fehlt die Befugnis, zur Vertretung der Union im Völkerrechtsverkehr und auch die Kompetenz zur Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>157</sup> In der Kommission gibt es lediglich einen Kommissar, der für die Außenpolitik zuständig ist.<sup>158</sup>

Mit dem Vertrag von Amsterdam versuchte man, zu einer besseren Koordinierung in der Außenpolitik zu kommen. Daher wurde nach Art. 18 III und Art. 26 EUV das Amt eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt. Diese Aufgabe übernimmt der Generalsekretär des Rates. Nach Art. 26 EUV führt der Hohe Vertreter politischen Dialog mit Dritten, aber nur auf „Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates“.

## 3. Personifizierte Außenpolitik in der Reformdiskussion

Der ehemalige amerikanische Außenminister Henry Kissinger hat einmal ironisch gesagt, es gäbe keine europäische Telefonnummer.<sup>159</sup> Damit sprach Kissinger ein Problem an, welches auch in Europa selbst erkannt worden war.

Mitte der neunziger Jahre wurde eine Reform des äußeren Erscheinungsbildes der GASP ins Gespräch gebracht. Im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 wurde vorgeschlagen, einen einzigen EU-Reprä-

<sup>154</sup> Semrau, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, S. 146.

<sup>155</sup> Semrau, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, S. 146.

<sup>156</sup> Lange, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, JZ 1996, S. 442 (444).

<sup>157</sup> Grawert, Wie soll Europa organisiert werden?, EuR 2003, S. 971 (988).

<sup>158</sup> Grawert, Wie soll Europa organisiert werden?, EuR 2003, S. 971 (988).

<sup>159</sup> Meyer, Europa wird ein Staatenverbund sein, ZRP 2003, S. 104 (106).

sentanten mit der Aufgabe der Außenpolitik zu betrauen.<sup>160</sup> Anstelle des außenpolitischen Kommissars, des Kommissionspräsidenten, des Generalsekretärs des Ministerrates, des Außenministers des präsidierenden Landes als EU-Ratsvorsitzender sollte z. B. nur ein Kommissionsmitglied oder die Einführung eines Amtes eines „Monsieur oder einer Madame GASP“ die Union nach außen vertreten.<sup>161</sup> Es stand ebenfalls der Ausbau der Funktion des Generalsekretärs zur Debatte.

#### 4. Neuerungen im Verfassungsvertrag

Außen- und Sicherheitspolitik wird inhaltlich von der Verfassung nur wenig gesteuert. Daher kommt dem institutionellen Rahmen, in dem sie formuliert und ausgeführt wird, eine erhebliche Bedeutung zu.<sup>162</sup>

Nach Art. I-28 I VVE ernennt der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten sowie des Parlaments den Außenminister der Union. Die Einführung dieses Amtes war bereits im Konvent unumstritten.<sup>163</sup>

Der Rat hat auch die Kompetenz, die Amtszeit des Außenministers nach dem gleichen Verfahren zu beenden. Aufgabe des europäischen Außenministers ist es, die GASP der Union zu leiten (Art. I-28 I S. 2 VVE). Des Weiteren koordiniert er die zivilen und militärischen Operationen der Union (Art. III-309 II S. 2 VVE). Die Handlungsfunktionen jeglicher außenpolitischer Befugnisse leitet er jedoch vom Europäischen Rat ab. Der Außenminister führt den Vorsitz im Ministerrat „Auswärtige Angelegenheiten“. Unter dem Vorsitz des Außenministers formuliert der Ministerrat zwar die Außenpolitik der Union, aber eben nur auf der Grundlage der strategischen Vorgaben des Europäischen Rates (Art. I-24 III VVE). An dessen Beratungen nimmt der Außenminister gemäß Art. I-21 II S. 2 VVE teil.

Der Außenminister soll außerdem im Europäischen Rat als Vermittler auftreten und es obliegt ihm, Strategien und Konzepte für den Rat vorzubereiten.<sup>164</sup> Zur Festlegung der GASP und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) unterbreitet der Außenminister dem Europäischen Rat und dem Ministerrat Vorschläge für Beschlüsse. Der Minister führt die Außenpolitik auf Grundlage dieser Beschlüsse im Auftrag des Rates durch. Das Vorschlagsrecht bzw. Initiativrecht wird als sein wichtigstes Recht angesehen.<sup>165</sup> Dies hat einen einfachen Grund. Beschlüsse in der GASP werden vom Europäischen Rat oder vom Ministerrat getroffen (Art. I-40 III, Art. I-41 IV). Diese

<sup>160</sup> Breitenmoser, Praxis des Europarechts, S. 678.

<sup>161</sup> Breitenmoser, Praxis des Europarechts, S. 678.

<sup>162</sup> Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, EuR 2004, S. 322 (333).

<sup>163</sup> Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, EuR 2004, S. 322 (333).

<sup>164</sup> Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, EuR 2004, S. 322 (334).

<sup>165</sup> Vgl. Brok, Der Konvent – Bewertungen und Perspektiven, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 419 (426).

Beschlüsse benötigen eine geringere Anzahl an Stimmen, wenn sie der Außenminister vorgeschlagen hat. Voraussetzung ist allerdings, dass der Vorschlag des Außenministers auf ein einstimmiges Ersuchen des Europäischen Rates erfolgt, wodurch seine Einflussmöglichkeiten wiederum begrenzt sind. Trotz der Unabhängigkeit des Außenministers als Kommissionsmitglied hat der Rat immer das letzte Wort bei Entscheidungen.<sup>166</sup>

Nach Art. I-28 IV VVE ist der Außenminister einer der Vizepräsidenten der Kommission. Er ist auch hier zuständig für eine kohärente Außenpolitik der Union. Bei der ausschließlichen Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten innerhalb der Kommission unterliegt der Außenminister den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten.<sup>167</sup> Dies bedeutet z. B., dass auch der Außenminister unabhängig von Einflüssen aus den Mitgliedstaaten fungieren muss. Wegen seiner Sonderrolle ist der Außenminister jedoch nicht der Rücktrittsforderung des Kommissionspräsidenten unterlegen.<sup>168</sup> Hier gilt die in Art. I-28 I getroffene Regelung (Entlassung durch den Rat) als *lex specialis*.<sup>169</sup>

Bezüglich der Einhaltung der Grundsätze, die der GASP zugrunde liegen, steht dem Außenminister nach Art. III-294 II VVE eine Überwachungsfunktion zu. Jedoch hat er keine Durchsetzungsbefugnis und kann auch nicht den Europäischen Gerichtshof anrufen, sondern nur im Rat und in der Öffentlichkeit auf diese Vertragsverletzungen aufmerksam machen.<sup>170</sup>

Die Stellung des Außenministers wird häufig als „Doppelhut“ bezeichnet. Er arbeitet im Bereich der GASP allein als Beauftragter des Rates und ist als Vizepräsident der Kommission mit den außenpolitischen Zuständigkeiten der Kommission betraut.<sup>171</sup> Das bedeutet, dass es künftig nicht mehr die personale Trennung eines Außenkommissars und des Amtes des Hohen Vertreters geben wird. Der Vorschlag war von Deutschland und Frankreich in den Verfassungskonvent eingebracht worden und fand dort schnell Anklang, da damit eine institutionelle Stärkung der Außenpolitik gegenüber der Rolle des Hohen Vertreters verbunden ist.<sup>172</sup> Auch die Briten unterstützten dieses Vorgehen.<sup>173</sup>

Ferner soll der Außenminister von einem neuen gemeinsamen Dienst unterstützt werden. Dieser Europäische Auswärtige Dienst soll aus Beamten des Generalsekretariats des Ministerrates, der Kommission und abgestelltem Personal nationaler Diplomatie gebildet werden.<sup>174</sup>

---

<sup>166</sup> Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, EuR 2004, S. 322 (334).

<sup>167</sup> Winkelmann, Das außenpolitische Handeln, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 139 (141).

<sup>168</sup> Schoo, Das institutionelle System aus der Sicht des Europäischen Parlaments, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 63 (72 f.).

<sup>169</sup> Winkelmann, Das außenpolitische Handeln, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 139 (141).

<sup>170</sup> Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, EuR 2004, S. 322 (334).

<sup>171</sup> Obwexer, Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa, Europablätter 2003, S. 208 (218).

<sup>172</sup> Jopp/Regelsberger, GASP und ESVP im Verfassungsvertrag, Integration 2003, S. 550 (558).

<sup>173</sup> Usher, The United Kingdom Approach to the Draft Constitution, S. 469 (479).

<sup>174</sup> Obwexer, Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa, Europablätter 2003, S. 208 (218).

Standpunkte der Union werden in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen künftig vom Außenminister vertreten.<sup>175</sup>

Für den Bereich der Vereinten Nationen beantragen die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten künftig, dass der Außenminister aufgefordert wird, vorzutragen (Art. III-305 II). Allerdings bleibt die Möglichkeit zum Vortrag dabei abhängig vom Einvernehmen der Nicht-EU-Mitgliedern des Sicherheitsrates.<sup>176</sup>

## 5. Bewertung

Fraglich ist, wie dieses neue Amt zu bewerten ist. Es wird vertreten, der Außenminister stelle einen Kompromiss dar, auf den man hätte besser verzichten sollen.<sup>177</sup> Denn dieser Außenminister werde keine wirklich eigenständige Kompetenz haben, weil die Außen- und Sicherheitspolitik im intergouvernementalen Kompetenzgefüge (beim Europäischen Rat) bleibe. Der Minister werde in der Kommission zwar eine gewisse Sonderrolle spielen, aber auch dies mit recht ungeklärtem Status.

Trotz dieser Kritik ist die Einführung eines solchen Amtes grundsätzlich zu begrüßen.

In Kernfragen der Außenpolitik gibt es keine Gemeinsamkeiten in der Europäischen Union. Ein Außenminister allein macht zwar auch noch keine Gemeinsamkeit. Aber er kann dafür sorgen, dass sie zustande kommt und zwar schneller als bisher. Das ist die Essenz seines Amtes.<sup>178</sup> In der Außenpolitik geht es nicht in erster Linie darum, Regeln zu schaffen. Vielmehr ist ein wichtiger Bestandteil von Außenpolitik, gemeinsame Positionen zu finden und Strategien zu entwickeln, und dafür ist das neue Amt ein wichtiges Instrument.<sup>179</sup>

Der Außenminister wird vor allem durch seine Vertretung in der Kommission und im Rat eine Schlüsselstellung in der GASP und in der Sicherheitspolitik einnehmen.<sup>180</sup> Viel diskutiert wird allerdings die Frage, wie die Rolle des Außenministers als Bestandteil mehrerer europäischer Organe zu sehen ist.

Durch die ambivalente Funktion des Außenministers, der in den Ministerrat und die Kommission integriert ist und an den Beratungen des Europäischen Rates teilnimmt, sollen in diesem Amt sowohl intergouvernementale als auch integrationistische Elemente vereint werden.<sup>181</sup> Dennoch hätte sich das Europäische Parlament gewünscht, dass alle Funktionen in der Kommission verschmolzen worden

---

<sup>175</sup> Winkelmann, Das außenpolitische Handeln, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 139 (142).

<sup>176</sup> Winkelmann, Das außenpolitische Handeln, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 139 (142).

<sup>177</sup> Scholz, Das institutionelle System im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 101 (105).

<sup>178</sup> Hänsch, Die Verfassung für die Europäische Union, ZEuS 2004, S. 1 (8.)

<sup>179</sup> Thym, The institutional Balance, WHI Paper 13/04, S. 14.

<sup>180</sup> Hix, Das institutionelle System im Konventsentwurf, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 75 (86).

<sup>181</sup> Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, EuR 2004, S. 322 (333).

wären, um so aufgrund einheitlicher Analyse zu Handlungsvorschlägen auf gemeinschaftlicher Grundlage zu kommen.<sup>182</sup>

Es bleibt abzuwarten, wie der Außenminister die Rolle als Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ neutral und unparteilich wahrnehmen kann, wenn er zugleich seine eigenen Vorschläge in Bezug auf die GASP und GSVP verteidigen oder die Art und Weise der Durchführung rechtfertigen muss.<sup>183</sup> Die Tatsache, dass der Außenminister sowohl an den Beratungen des Europäischen Rates teilnimmt, als auch im Auftrag des Ministerrates handelt und dem Rat Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt ist nicht unproblematisch. Denn solche verschiedenen Loyalitäten werden sich nur in enger Übereinstimmung mit den Vorstellungen des Europäischen Rates miteinander vereinbaren lassen.<sup>184</sup>

Daher besteht die Gefahr, dass der Minister als eine Art trojanisches Pferd des Rates in der Kommission ausgenutzt werden könnte, der Rat also versucht, über den Minister Einfluss auf die Kommission auszuüben.<sup>185</sup>

Eher ist jedoch davon auszugehen, dass der Außenminister eine gelungene Verknüpfung beider Organe darstellt. Dies könnte zu einem Gewinn an Effizienz und Kohärenz führen.<sup>186</sup> Auch der sogenannte Doppelhut wird zu größerer Einheitlichkeit in der Außenvertretung der Union führen und Europa bekommt so in der operativen Außenpolitik ein Gesicht.<sup>187</sup>

Weiterhin ist fraglich, wie die neue Bestimmung in Art. I-22 II S. 2 VVE zu verstehen ist. Danach nimmt der Präsident des Europäischen Rates, *unbeschadet der Befugnisse des Außenministers der Union*, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr. Diese Aufgabenbeschreibung ist nicht nur rein formal anzusehen. Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten – damit als dessen Vorsitzender der Außenminister - formuliert zwar die Außenpolitik der Union, dabei unterliegt er aber den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates.<sup>188</sup> Das bedeutet, wie gesehen, dass die eigentliche außenpolitische Macht im Rat verbleibt.

Die Macht des Präsidenten des Europäischen Rates ist nach Art. I-22 II recht eingeschränkt. Dies könnte diesen dazu veranlassen, den Fokus seiner Arbeit auf die Außendarstellung der Union zu rich-

---

<sup>182</sup> Brok, Der Konvent – Bewertungen und Perspektiven, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 419 (426).

<sup>183</sup> Hix, Das institutionelle System im Konventsentwurf, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 75 (86).

<sup>184</sup> Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, S. 165 (186).

<sup>185</sup> Schoo, Das institutionelle System aus der Sicht des Europäischen Parlaments, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 63 (73).

<sup>186</sup> Brok, Der Konvent – Bewertungen und Perspektiven, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 419 (426).

<sup>187</sup> Winkelmann, Das außenpolitische Handeln, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 139 (141).

<sup>188</sup> Winkelmann, Das außenpolitische Handeln, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 139 (140).

ten.<sup>189</sup> Letztlich wird es auch auf die Persönlichkeiten, die diese Posten besetzen werden, ankommen, wer von beiden das außenpolitische Heft in die Hand nimmt. Ein ehemaliger Regierungschef als neuer Präsident des Europäischen Rates könnte allein durch sein hohes Ansehen mehr Einfluss auf die Außenpolitik haben, als es das Amt eigentlich erlaubt. Dies wäre zu kritisieren allein vor dem Hintergrund, dass der Ratspräsident dem Europäischen Parlament nicht verantwortlich ist.<sup>190</sup>

Zu prüfen bleibt die Rolle des Außenministers in der Kommission und seine Bindung an das Kollegialitätsprinzip: Kann der Außenminister als Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ eine andere Position vertreten als jene von der Kommission beschlossene, die ihn als deren Vizepräsidenten bindet? Darauf gibt der Verfassungsvertrag keine Antwort.<sup>191</sup>

Das Amt stärkend ist das Vorschlagsrecht des Außenministers bei GASP-Beschlüssen. Dadurch wird der Minister mehr als nur ein Moderator, sondern erhält auch ein starkes eigenes Recht.<sup>192</sup>

Gar nicht hoch genug einzuschätzen ist die Unterstützung des Europäischen Außenministers durch einen neu einzurichtenden Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser europäische Dienst soll eng mit den nationalen diplomatischen Diensten zusammenarbeiten.<sup>193</sup> Somit wird schon unterhalb der Regierungsebene an einer einheitlichen Linie gearbeitet.<sup>194</sup>

Das Amt des Außenministers selbst und die damit vorgeschlagene Lösung des „Doppelhuts“ spiegelt die heutige Situation bei den unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten auf dem Felde der Außenbeziehungen wider. Mehr an gemeinschaftlicher Methode ist auf diesem für die Mitgliedstaaten ersichtliche besonders sensiblen Gebiet einstweilen nicht erreichbar.<sup>195</sup>

Deshalb wird die Beschlussfassung in der GASP auch weiterhin im wesentlichen einstimmig erfolgen, mit wenigen Ausnahmefällen. Eine breitere Anwendung der Mehrheitsentscheidung wäre hier wünschenswert gewesen, um Europa nicht nur in unproblematischen Fällen mit einer Stimme sprechen zu lassen.<sup>196</sup>

Jüngstes Beispiel für die noch immer stark divergierende europäische Außenpolitik ist der Anspruch Deutschlands auf einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat. Insbesondere die italienische Regierung sieht darin ein falsches Signal. Von gemeinsamer Weltpolitik und europäischem Ehrgeiz ist nichts zu sehen. Aufgabe eines europäischen Außenministers wird es in Zukunft sein, die verschiedenen europäi-

---

<sup>189</sup> Thym, *The institutional Balance*, WHI Paper 13/04, S.16.

<sup>190</sup> Ruffert, *Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft*, EuR 2004, S. 165 (186).

<sup>191</sup> Obwexer, *Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa*, *Europablätter* 2003, S. 209 (218).

<sup>192</sup> Vgl. Winkelmann, *Das außenpolitische Handeln*, in: Schwarze (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, S. 139 (141).

<sup>193</sup> Thym, *The institutional Balance*, WHI Paper 13/04, S. 13.

<sup>194</sup> Winkelmann, *Das außenpolitische Handeln*, in: Schwarze (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, S. 139 (142).

<sup>195</sup> Schwarze, *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf*, EuR 2003, S. 535 (549).

<sup>196</sup> Vgl. Winkelmann, *Das außenpolitische Handeln*, in: Schwarze (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, S. 139 (143).

schen Positionen zusammenzuführen. Abschließend ist zu erwähnen, das es schließlich auch außenpolitische Fragen gibt, bei denen sehr wohl ein weitgehender Konsens zwischen den EU-Mitgliedstaaten besteht, wie z. B. im Balkan oder im Nah-Ost Konflikt<sup>197</sup> oder bei den gemeinsamen Strategien gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen<sup>198</sup>.

Mit dem europäischen Außenminister erhält die europäische Außenpolitik ein Gesicht und Europa hat die geforderte eine Telefonnummer.

## **VI. Ausblick**

Noch ist fraglich, ob die beschriebenen Änderungen durch den Verfassungsvertrag überhaupt jemals wirksam werden. Bis zu diesem Zeitpunkt muss der Verfassungsvertrag noch in 24 Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Tritt er in Kraft, bringt er in einigen Bereichen mutige Reformschritte mit sich. Abzuwarten bleibt vor allem, wie sich die verschiedenen Führungspositionen zueinander verhalten werden. Die Kompetenzen zwischen dem Präsident des Europäischen Rates, der Kommission mit ihrem Präsidenten und dem Außenminister sind nicht in allen Bereichen so klar abgegrenzt, dass Kompetenzstreitigkeiten auszuschließen sind. Letzten Endes wird es daher in hohem Maße davon abhängen, welche Charaktere die Führung übernehmen werden.<sup>199</sup> Ein Kompetenzstreit wäre hinderlich und genau das, was durch den Verfassungsvertrag eigentlich vermieden werden sollte.

---

<sup>197</sup> Usher, *The United Kingdom Approach to the Draft Constitution*, in: Schwarze (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, S. 469 (479).

<sup>198</sup> Kugelman, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, *EuR* 2004, S. 322 (344).

<sup>199</sup> Kugelman, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister, *EuR* 2004, S. 322 (335).