



EUROPÄISCHER KONVENT
DAS SEKRETARIAT

Brüssel, den 10. Januar 2003 (15.01)
(OR. en)

CONV 477/03

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	das Präsidium
Empfänger:	der Konvent
<u>Betr.:</u>	Funktionsweise der Organe

Die Mitglieder des Konvents erhalten anbei ein Arbeitspapier über die Funktionsweise der Organe. Dieses Papier soll als Diskussionsgrundlage für die Plenartagung des Konvents am 20. und 21. Januar 2003 dienen.

FUNKTIONSWEISE DER ORGANE

**Vom Sekretariat des Konvents erstelltes und
vom Präsidium gebilligtes Arbeitspapier**

1. Der Ansatz des Konvents besteht darin, institutionelle Fragen in Abhängigkeit von inhaltlichen Fragen zu behandeln. Zuständigkeiten, Rechtsakte und Verfahren werden jeweils einzeln inhaltlich geprüft. Schlüsselkriterien für die Beratungen des Konvents sind Einfachheit, Effizienz und demokratische Legitimität, nicht aber die Berücksichtigung besonderer institutioneller Interessen. Für den Erfolg des Konvents ist es wichtig, dass dies auch weiterhin so bleibt. Allerdings müssen die Fähigkeiten der Organe selbst im Lichte der sukzessiven Erweiterungen wie auch der sich verändernden Rollen der Organe anhand dieser drei Kriterien evaluiert werden. Die Erklärung von Laeken wirft hierzu eine Reihe spezifischer Fragen unter dem Gesamttitel "Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union" auf. Eine Kopie des betreffenden Auszugs aus der Erklärung von Laeken ist in der Anlage enthalten.
2. Dieses beschreibende Papier, das auf Beiträgen von Konventmitgliedern beruht, soll durch eine Darstellung der objektiven Gegebenheiten zur Klarheit der einschlägigen Beratungen des Konvents beitragen. Es geht auf die vier derzeitigen zentralen Organe - das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission und den Gerichtshof - gesondert ein; der im EUV anerkannte Europäische Rat wird als Letzter behandelt. Zum Schluss werden einige Faktoren aufgelistet, die für die Überlegungen über eine Verbesserung der Funktionsweise der Organe von Belang sind. Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben: um den Beratungen auf der Plenartagung über soziale und regionale Fragen am 6.-7. Februar nicht vorzugreifen, werden der Wirtschafts- und Sozialausschuss bzw. der Ausschuss der Regionen bzw. - im Interesse der Kohärenz - andere Gemeinschaftseinrichtungen wie der Rechnungshof nicht zur Sprache kommen. Auch wird weder auf die Europäische Zentralbank noch auf weitere, im Konvent vorgebrachte Gedanken, wie z.B. die Umwandlung des Konvents zu einer permanenten Einrichtung oder einem Kongress der Völker Europas, eingegangen.

3. Bei der Beschreibung der derzeitigen Funktionsweise der Organe wird den institutionellen Änderungen durch den Vertrag von Nizza (der am 1. Februar 2003 in Kraft treten soll) Rechnung getragen. Obgleich der Zweck dieser Änderungen darin besteht, die Unionsorgane auf die Erweiterung vorzubereiten, werden in diesem Papier Fragen nicht ausgeschlossen, die die weitere Verbesserung der Funktionsweise der Organe betreffen, auch wenn dies über die Bestimmungen von Nizza hinausgehen oder diese sogar ersetzen sollte.

EUROPÄISCHES PARLAMENT

4. Nach den Gründungsverträgen wurde das Europäische Parlament als eine aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammengesetzte beratende Versammlung mit vornehmlich beratenden Funktionen betrachtet. Seit den ersten Direktwahlen im Jahre 1979 hat das Organ einen tief greifenden Wandel erfahren und nimmt nunmehr legislative, haushaltspolitische und politische Aufgaben wahr.
5. Im Laufe der sukzessiven Erweiterungen ist die Zahl der Abgeordneten stetig gestiegen. Gemäß Artikel 189 EGV besteht das Parlament "aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten". In Artikel 190 ist die Zahl der Vertreter der einzelnen Staaten festgelegt. Die Gesamtzahl beträgt derzeit 626. Im Hinblick auf künftige Erweiterungen war bereits im Vertrag von Amsterdam eine Höchstzahl von 700 Mitgliedern vorgesehen worden (Artikel 189 EGV). Im Vertrag von Nizza wurde die Höchstzahl auf 732 heraufgesetzt.
6. Die legislativen, haushaltspolitischen und politischen Aufgaben des Parlaments haben sich in einem Ausmaß entwickelt, das zu einer Änderung des Wesens des Organs an sich geführt hat; aber weder die Abstimmungsregeln (die Stimmenwägung ist nach wie vor unverändert) noch die Repräsentanz der Mitglieder im Verhältnis Bürger zu Mitgliedern haben sich wesentlich verändert. Es wurde davon ausgegangen, dass der Wortlaut des EG-Vertrags (Artikel 190) "Abgeordnete der Völker der (...) Staaten" eine Garantie dafür darstellt, dass die Proportionalität korrigiert werden kann, um den Staaten mit der niedrigsten Bevölkerungszahl eine "angemessene" Vertretung zu ermöglichen. In der Tat war die Zusammensetzung des Parlaments stets das Ergebnis eines Systems der degressiven Proportionalität. Diese Art von System führt zu Verzerrungen der Repräsentanz.¹

¹ Ein luxemburgischer Abgeordneter vertritt derzeit 72 000 Bürger, ein deutscher Abgeordneter hingegen 829 000, ein italienischer Abgeordneter 662 000 und ein schwedischer Abgeordneter 402 000.

7. Auf der Regierungskonferenz von Nizza hatte das Europäische Parlament daher vorgeschlagen², dass die Zahl der in jedem Mitgliedstaat zu wählenden Parlamentsabgeordneten "in Abhängigkeit von der Bevölkerung nach einem proportionalen Verteilungsschlüssel festgesetzt" wird, "der durch die Zuweisung einer Mindestzahl von vier Sitzen pro Staat korrigiert wird", wobei eine Obergrenze von 700 Sitzen gilt. (Eine Variante dieses Vorschlags, mit der sich der parlamentarische Ausschuss für konstitutionelle Fragen befasst hat, bestand darin, einen Maßstab für alle Sitze im Verhältnis zur Bevölkerungszahl festzulegen, wobei eine Mindestzahl von vier Sitzen denjenigen Staaten eingeräumt wird, die diese Mindestsitzzahl bei Anwendung des Maßstabs nicht erreichen würden.) Die Regierungskonferenz akzeptierte diese Vorschläge nicht.
8. Mit dem Vertrag von Nizza wurde eine neue Sitzverteilung im Parlament festgelegt. Dabei wurde das traditionelle System der degressiven Proportionalität mit einigen Ausnahmen (insbesondere in Bezug auf die Zahl der Sitze für die Tschechische Republik und Ungarn) beibehalten.³
9. Die geringe Wahlbeteiligung bei den letzten Europawahlen, insbesondere in einigen Ländern, zeugt von der Distanz zu den europäischen Organen, um nicht zu sagen dem zunehmenden Mangel an Interesse an den europäischen Organen, die oftmals als zu entfernt wahrgenommen werden. Einige glauben, dass eine erste Antwort auf ein derartiges Problem in den gemeinsamen Grundsätzen gefunden werden könnte, die dem Wahlverfahren zugrunde liegen⁴. (Das Parlament hatte auch vorgeschlagen, dass eine Zahl von Parlamentsmitgliedern auf der Grundlage eines europäischen Wahlkreises mit länderübergreifenden Listen gewählt werden könnte. Die Kommission hat diesen Vorschlag vor kurzem in ihrer jüngst vorgelegten Mitteilung neu formuliert.)
10. In Artikel 190 Absatz 4 EGV wird die Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung eines Entwurfs "für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen" geschaffen. Diese zweitgenannte Möglichkeit (gemeinsame Grundsätze) lag dem Beschluss

² Entschließung vom 13. April 2000 mit ihren Vorschlägen für die Regierungskonferenz.

³ In einer Union mit 27 Mitgliedstaaten würde es weiterhin Repräsentanzunterschiede geben: ein maltesischer Abgeordneter würde 76 000 Bürger vertreten, während ein deutscher Abgeordneter nach wie vor 829 000 Bürger, ein italienischer Abgeordneter 800 000 Bürger und ein schwedischer Abgeordneter 492 000 Bürger vertreten würde.

⁴ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, einschließlich des Gedankens eines Kongresses, die von der von Frau Stuart geleiteten Gruppe erörtert wurden (CONV 353/02), sich als wirksame Mittel zur Verbesserung des Erscheinungsbilds und der öffentlichen Anerkennung des Europäischen Parlaments erweisen könnten.

des Rates vom 25. Juni und vom 23. September 2002 zugrunde. Die in diesem Beschluss aufgestellten Regeln müssen noch von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen werden ⁵.

11. Die wichtigsten Aspekte des Beschlusses sind:

- Wahlen nach dem Verhältniswahlssystem mit einem gewissen Spielraum für die Mitgliedstaaten, die Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen zulassen können;
- Wahl der Art des Wahlkreises durch die Mitgliedstaaten ohne Beeinträchtigung des Verhältniswahlsystems;
- verschiedene Unvereinbarkeiten mit den anderen Organen und Einrichtungen der Union und mit nationalen Parlamenten;
- Vorgaben in Bezug auf den Wahltermin, bei gleichzeitiger Wahrung der Traditionen betreffend den Wochentag und die Veröffentlichung der Wahlergebnisse.

12. In Artikel 35 des Vorentwurfs des Verfassungsvertrags (CONV 369/02) ist ein "Protokoll mit Bestimmungen zur Wahl des Europäischen Parlaments nach einem in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Verfahren" vorgesehen. Für den Inhalt des Protokolls zu dem Verfassungsvertrag sind drei Optionen denkbar: a) Einfügung des Wortlauts des Beschlusses vom 25. Juni und 23. September 2002 als solchem; b) Aufnahme der dem Beschluss zugrunde liegenden Grundsätze oder c) Einführung eines wirklich einheitlichen Wahlverfahrens.

RAT

13. Der Rat hat sowohl gesetzgeberische als auch exekutive (politische Entscheidungs-) Aufgaben, die jeweils auf verschiedenen Rechtsakten und Verfahren basieren. Die Gruppe IV (die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente - CONV 353/02) hat empfohlen, dass der Rat bei der Ausübung seiner gesetzgeberischen Funktion stets öffentlich tagen sollte. Dies würde über den Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2002 hinausgehen, die Anfangs- (Vorlage) und Schlussphase (Abstimmung) der Beratungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens

⁵ Es ist darauf hinzuweisen, dass der Beschluss für die Mitgliedstaaten nicht bindend ist. So heißt es in Artikel 190 Absatz 4: "Der Rat erlässt (...) die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften."

öffentlich zu machen. Angesichts der Tatsache, dass die gesetzgeberische Arbeit des Rates derzeit auf eine Reihe unterschiedlicher Formationen verteilt ist, was die Gefahr eines allzu spezialisierten Ansatzes birgt, bei dem die Gesetzgebung allgemeineren Belangen kaum Rechnung trägt, schlagen einige darüber hinaus die Schaffung eines neuen gesetzgebenden Rates vor, der entweder nur in spezifischen Bereichen oder aber in allen Bereichen der Unionstätigkeit ausschließlich über gesetzgeberische Vorschläge berät.

14. Die zunehmende Zahl und Komplexität der Fragen, über die der Rat zu entscheiden hat, haben zu einem Mangel an Kohärenz und in einigen Fällen sogar zu widersprüchlichen Standpunkten in Bezug auf dieselben Fragen zwischen verschiedenen Ratsformationen geführt. Es hat sich herausgestellt, dass der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) kaum noch in der Lage ist, seine historische (wenn auch informelle) Rolle der Koordinierung der Arbeit der anderen Ratsformationen wahrzunehmen. Der Europäische Rat (Sevilla) hat beschlossen, die Zahl der Ratsformationen auf neun zu begrenzen und getrennte Tagungen für die beiden Haupttätigkeitsbereiche des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) abzuhalten. (In der Gruppe VII "Außenpolitisches Handeln" zeichnete sich eine noch weiter gehende Tendenz zugunsten einer formellen Trennung der beiden Formationen ab (CONV 459/02).
15. Über die Zahl der Ratsformationen sowie über deren spezifische Zuständigkeitsbereiche wird derzeit vom Rat entschieden. Alternative Ansätze könnten darin bestehen, entweder dem Europäischen Rat diese Zuständigkeit zu übertragen oder Zahl und Zuständigkeiten der Ratsformationen endgültig im Verfassungsvertrag festzuschreiben.
16. Im Gegensatz zur Kommission und zum Parlament sah die Vorsitzregelung im Rat immer nur vorübergehende Präsidenschaften von kurzer Dauer vor. Das Rotationssystem hatte stets den Vorteil, das Bewusstsein für die Union weit zu verbreiten und ein Verantwortungsgefühl in den Mitgliedstaaten zu erzeugen. Allerdings können die Minister der Mitgliedstaaten den stets umfangreicher werdenden komplexen Aufgaben des Vorsitzes kaum mehr gerecht werden, und der Mangel an Kontinuität wird sich noch nachteiliger auswirken, wenn die Zeitspanne zwischen den Vorsitzen nach der Erweiterung mehr als zwölf Jahre betragen wird.
17. Eine Reform der Vorsitzregelung müsste den beiden Kriterien der Stabilität und der angemessenen Vertretung aller Mitgliedstaaten gerecht werden.

18. Nach der Erweiterung wird es für den Rat immer schwieriger werden, zu einer Einigung auf der Grundlage der Einstimmigkeit zu gelangen. Aus diesem Grund wird der Konvent wahrscheinlich eine weitere Ausdehnung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit empfehlen. Dadurch erlangt der Mechanismus der Stimmenwägung größere Bedeutung.
19. Mit dem Vertrag von Nizza wurde eine neue dreifache Regelung angenommen, wonach die Mehrheit der gewogenen Stimmen, die Mehrheit der Mitglieder des Rates und die Mehrheit, die einer Vertretung von mindestens 62% der Bevölkerung der Union entspricht, erforderlich sind. Es wurde kritisiert, dass diese Regelung allzu kompliziert sei und die Erlangung einer qualifizierten Mehrheit geringfügig erschwere. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der beibehaltenen degressiven Zuweisung der Stimmen (entsprechend der Sitzregelung im Europäischen Parlament) den Standpunkten bevölkerungsärmerer Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl ein größeres Gewicht zukomme als denen bevölkerungsreicherer Mitgliedstaaten. Infolgedessen hat die Kommission in ihrer unlängst vorgelegten Mitteilung die Einführung eines Systems der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Bevölkerung) vorgeschlagen.

KOMMISSION

20. Das Verfahren zur Ernennung der Kommission wurde durch die Verträge von Amsterdam und Nizza geändert und sieht nun folgendermaßen aus:
- i) Der Rat (die Staats- und Regierungschefs, die mit qualifizierter Mehrheit beschließen) benennen einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten.
 - ii) Das Europäische Parlament stimmt der Benennung zu (wobei die einfache Mehrheit genügt).
 - iii) Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit und im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die Liste der anderen Persönlichkeiten an, die er zu Kommissionsmitgliedern zu ernennen beabsichtigt.
 - iv) Das gesamte auf diese Weise benannte Kollegium stellt sich einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments (wobei die einfache Mehrheit genügt).
 - v) Das Kollegium wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Der designierte Präsident hat somit bei der Auswahl der übrigen Kommissionsmitglieder ein Mitspracherecht; in der Praxis dürfte es ihm jedoch kaum möglich sein, Kandidaten abzulehnen, denn nach dem Vertrag von Nizza muss die Liste der designierten Kommissionsmitglieder "gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten" erstellt werden.

21. Manche haben sich für eine Änderung dieser Verfahren ausgesprochen, überwiegend in der Absicht, die Rolle des Europäischen Parlaments zu stärken. Einige schlagen vor, dass die Reihenfolge, in der der Rat und das Parlament tätig werden, umgekehrt werden sollte ¹.
22. Die Anzahl der Kommissionsmitglieder hat im Laufe der Zeit zugenommen. Das ursprünglich aus neun Mitgliedern (je zwei Mitglieder aus den drei größeren und je ein Mitglied aus den drei übrigen Mitgliedstaaten) bestehende Kollegium umfasst inzwischen 20 Mitglieder (je zwei Mitglieder aus den fünf größten und je ein Mitglied aus den zehn übrigen Mitgliedstaaten). Einige sind der Ansicht, dass diese Vergrößerung der Effizienz abträglich ist; dementsprechend sieht der Vertrag von Nizza nur ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat vor, und nach der Erweiterung der Union auf 27 Mitgliedstaaten soll die Zahl der Kommissionsmitglieder - nach dem Grundsatz der gleichberechtigten Rotation - unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen.
23. Wie das zweite Modell funktionieren soll, wurde nicht festgelegt. Nach den Vorschlägen, die bislang vorliegen, würde die Verringerung dadurch erreicht, dass entweder ein Teil des Kollegiums rotiert oder der designierte Kommissionspräsident die Möglichkeit erhält, anhand bestimmter Kriterien und in Abstimmung mit den beiden anderen Organen, die an der Ernennung des Kollegiums beteiligt sind, eine Auswahl zu treffen. Bereits jetzt ist im Vertrag (Artikel 213 EGV) vorgesehen, dass die Kommissionsmitglieder aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt werden; einige haben zudem die Auffassung vertreten, dass das für die zentralen Aufgaben der Kommission am besten qualifizierte Team zusammengestellt werden könnte, wenn der designierte Präsident unter Beachtung der geografischen und politischen Ausgewogenheit die Auswahl vornähme.
24. Je größer das Kollegium ist, umso mehr besteht die Notwendigkeit, seine Struktur zu straffen. Einige Vorschläge umfassen daher eine Bestimmung, nach der es bei den Kommissionsmitgliedern zwei "Ebenen" geben würde; manche wollen das Stimmrecht bei Entscheidungen des Kollegiums auf die höhere Ebene beschränken.

¹ Siehe Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2002.

25. Einige sehen die Unabhängigkeit der Kommission dadurch bedroht, dass die Kommissionsmitglieder als Vertreter ihrer Staaten wahrgenommen werden. Andere befürchten, dass - sollte dies auch im erweiterten Kollegium der Fall sein - die Beschlüsse des Kollegiums von der Mehrheit der EU-Bevölkerung nicht ohne weiteres akzeptiert werden, da dann womöglich die Meinung vertreten werde, dass die Repräsentanz des Kollegiums zu stark abnehme.
26. In dem Bestreben, dieses Problem zu lösen, haben einige vorgeschlagen, breitere Mehrheiten vorzuschreiben, wenn im Kollegium über bestimmte Fragen abgestimmt wird. Andere haben die Befürchtung geäußert, dass ein solches Verfahren eine beherzte Beschlussfassung im Interesse der Union eher behindern als fördern und den falschen Eindruck, es handele sich um ein Kollegium aus Vertretern der Mitgliedstaaten, nur noch verstärken würde.

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF

27. Der Aufbau und die Arbeitsweise des Gerichtshofs sind zwar im Zuge der verschiedenen Vertragsreformen verändert worden, doch haben diese Änderungen bislang nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. Die Anzahl der Rechtssachen, in denen der Gerichtshof zu entscheiden hat, hat in den letzten Jahren zugenommen. Diese Zunahme ist zu einem Großteil auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Union in den Verträgen neue Handlungsfelder zugewiesen wurden, sowie auf die mehrmalige Erweiterung der Union. Infolgedessen leidet der Gerichtshof seit einigen Jahren unter Arbeitsüberlastung, dauert es nach Einreichung eines Antrags immer länger, bis der Gerichtshof sein Urteil verkündet, und ist die Diskrepanz zwischen der Zahl der dem Gerichtshof vorgelegten Rechtssachen und der Zahl der gefällten Urteile gestiegen¹. Bei den Überlegungen darüber, wie sich die Arbeit des Gerichtshofs in Zukunft gestalten soll, müssen auch etwaige Empfehlungen des Konvents zu Fragen, wie beispielsweise der Frage, ob Einzelpersonen in größerem Umfang Zugang zum Gerichtshof erhalten sollten, berücksichtigt werden.

¹ Nach den Statistiken für 2001 dauern Vorabentscheidungsverfahren durchschnittlich 22,7 Monate und Entscheidungen über direkte Klagen 23,1 Monate.

28. Mit dem Vertrag von Nizza wurden einige notwendige Änderungen an der Arbeitsweise des Gerichtshofs vorgenommen, die sich allerdings angesichts des Ausmaßes der bevorstehenden Erweiterung und der Erfordernisse, die sich aus dem neuen Verfassungsvertrag ergeben, nicht ausreichen dürften. Darüber hinaus gelangen einige der im Vertrag von Nizza vorgesehenen Änderungen nicht unmittelbar zur Anwendung, sondern müssen (wie beispielsweise die Schaffung von spezialisierten Kammern) vom Rat einstimmig beschlossen werden, was in der Praxis äußerst schwer zu realisieren ist.
29. Derzeit tagt der Gerichtshof als Plenum (15 Richter) und in Kammern (drei oder fünf Richter). Nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza wird der Gerichtshof als Plenum (25 Richter), als Große Kammer (11 Richter) und in Kammern (drei bis fünf Richter) tagen. Das Gericht erster Instanz tagt in Kammern mit drei oder fünf Richtern, kann aber in einigen Fällen auch als Plenum tagen oder nur aus einem einzigen Richter bestehen.
30. Dem Gerichtshof gehört ein Richter pro Mitgliedstaat an, der von den Regierungen der Mitgliedstaaten einvernehmlich ernannt wird. Gleiches gilt für das Gericht erster Instanz. In der Praxis schlägt jeder Mitgliedstaat einen Kandidaten vor, der von den anderen Mitgliedstaaten gebilligt wird. Nach Auffassung einiger sollten die Vorschläge der Mitgliedstaaten, wie beim Verfahren zur Ernennung der Richter der obersten Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten "gefiltert" werden. Dabei könnten die Benennungen der Mitgliedstaaten von einem Ausschuss, der aus dem Präsidenten des Gerichtshofs und den Präsidenten einiger nationaler Verfassungsgerichte bestehen würde, oder von einem Ausschuss, dem der Präsident des Gerichtshofs, der Präsident des Gerichts erster Instanz und der Erste Generalanwalt angehören, geprüft werden.
31. Für bestimmte Beschlüsse über die Arbeitsweise und die Organisation des Gerichtshofs ist ein einstimmiges Votum des Rates erforderlich. Nach dem Vertrag von Nizza könnten einige Rechtsakte, wie die Verfahrensordnung des Gerichtshofs, mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Es könnte geprüft werden, ob nicht in einigen Fällen, in denen bei derartigen Fragen immer noch ein einstimmiges Votum vorgeschrieben ist, die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt werden könnte.

EUROPÄISCHER RAT

32. Die Tagungen des Europäischen Rates, zu denen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Präsident der Kommission (mit den Außenministern und einem Mitglied der Kommission) - durchschnittlich vier Mal im Jahr - zusammentreten, wurden ursprünglich eingeführt, um den Staats- und Regierungschefs Gelegenheit zu informellen Beratungen über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse (sog. "Kamingespräche") zu geben. Dieser Aspekt hat zwar noch nicht gänzlich an Bedeutung verloren, doch liegt auf der Hand, dass sich solch informelle Gespräche in einer Gruppe von 32 nur schwer, noch viel schwerer aber mit 52 Teilnehmern führen lassen.
33. Nach dem Vertrag gibt der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. Einige entscheidende Initiativen gehen auf Beschlüsse des Europäischen Rates zurück; so hat er beispielsweise die Währungsunion auf den Weg gebracht. Allerdings scheint der Europäische Rat inzwischen mehr ein Forum zu sein, auf dem der jeweilige Vorsitz versucht, im Hinblick auf seine bevorzugten Ziele und Prioritäten für die künftige Unionspolitik eine Einigung zu erreichen und bislang blockierte Vorhaben zum Abschluss zu bringen. Dies aber ist in Anbetracht der geltenden Beschlussfassungsverfahren (keine qualifizierte Mehrheit, auch nicht bei Beschlüssen, die auf Ebene des Rates mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden könnten) kaum möglich.
34. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im Juni 2002 in Sevilla eine Reihe von operativen (ohne Vertragsänderung durchführbaren) Maßnahmen vereinbart, mit denen die Effizienz des Europäischen Rates gesteigert werden soll. So erstellt der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) nunmehr eine detailliertere Tagesordnung für den Europäischen Rat. Die Tagesordnung wird förmlich angenommen, wobei zwischen den Punkten, die eine ausführliche Aussprache erfordern, und den übrigen Punkten unterschieden wird. Auch wurde die praktische Organisation der Tagungen rationalisiert: Das Programm wurde gestrafft, die Tagungsdauer verkürzt und die Delegationen wurden verkleinert.

GRUNDSÄTZE

35. Bei der Prüfung der Frage, wie sich die Funktionsweise der Organe verbessern lässt, könnte sich der Konvent von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- a) Erstens stellt die Erweiterung die Effizienz aller Organe auf die Probe. Ganz gleich, ob die Organe nach dem Urteil des Einen oder Anderen im Vergleich zu ihren Leistungen in der Vergangenheit gegenwärtig effizient arbeiten, steht fest, dass sich die Erweiterung unmittelbar auf sie auswirken wird, denn mit ihr erhöht sich die Anzahl der an den Entscheidungen beteiligten Akteure, was möglicherweise die Funktionsfähigkeit der Organe beeinträchtigen könnte.
- b) Zweitens kommt die Effizienz eines jeden einzelnen Organs allen Organen zugute. Das Parlament benötigt effiziente Gesprächspartner beim Rat und bei der Kommission und einen kohärenten Rat als Mitgesetzgeber. Der Rat ist darauf angewiesen, dass die Kommission rechtzeitig fundierte Vorschläge vorlegt; die Kommission wiederum braucht einen Rat, der diese Vorschläge zügig und kompetent behandeln kann. Die Steigerung der Effizienz der einzelnen Organe ist also kein Nullsummenspiel, vielmehr profitieren alle davon.
- c) Drittens kommt es auf das institutionelle Gleichgewicht an. Einer effizienten Kommission, deren Unabhängigkeit gestärkt wurde und die daher besser in der Lage ist, gemeinsame Interessen zu formulieren und gemeinsame Regeln durchzusetzen, sollte ein effizienter Rat gegenüberstehen, der aufgrund seiner Zusammensetzung und seines Vorsitzes in der Lage ist, zügig kohärente Beschlüsse zu fassen, sowie ein effizientes Parlament mit erweiterten Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens. Eine Schwächung eines dieser drei Organe würde die gesamte Struktur beeinträchtigen. Bei interinstitutionellen Vereinbarungen gilt es, die Legitimität aller drei Organe und das notwendige Gleichgewicht zwischen ihnen zu beachten.
- d) Schließlich sollten Änderungen im Idealfall zu einer dauerhafteren Regelung führen. Einige der geltenden institutionellen Bestimmungen (z.B. Anzahl der Sitze im EP/Stimmen im Rat) müssen bei jeder Erweiterung der Union neu verhandelt werden. In Anbetracht des Wesens eines Verfassungsvertrags könnte der Konvent prüfen, ob diese Bestimmungen in der Weise überarbeitet werden können, dass sie allgemein gültige Kriterien enthalten, die sich bei jeder künftigen Erweiterung automatisch anwenden lassen. Jede Reform der Funktionsweise der Organe sollte allerdings in erster Linie darauf ausgerichtet sein, dass diese besser arbeiten, besser verstanden und akzeptiert werden und dass die EU-Bürger leichter erkennen können, wer für was verantwortlich ist.

**AUSZUG AUS DER
ERKLÄRUNG VON LAEKEN
ZUR ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION**

Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union

Die Europäische Union bezieht ihre Legitimität aus den demokratischen Werten, für die sie eintritt, den Zielen, die sie verfolgt, und den Befugnissen und Instrumenten, über die sie verfügt. Das europäische Projekt bezieht seine Legitimität jedoch auch aus demokratischen, transparenten und effizienten Organen. Auch die einzelstaatlichen Parlamente leisten einen Beitrag zu seiner Legitimierung. In der im Anhang zum Vertrag von Nizza enthaltenen Erklärung zur Zukunft der Union wurde darauf hingewiesen, dass geprüft werden muss, welche Rolle ihnen im europäischen Aufbauwerk zukommt. In einem allgemeineren Sinne ist zu fragen, welche Initiativen wir ergreifen können, um eine europäische Öffentlichkeit zu entwickeln.

Als Erstes stellt sich gleichwohl die Frage, wie wir die demokratische Legitimation und die Transparenz der jetzigen Organe stärken können - eine Frage, die für die drei Organe gilt.

Wie lassen sich die Autorität und die Effizienz der Europäischen Kommission stärken? Wie soll der Präsident der Kommission bestimmt werden: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder - im Wege direkter Wahlen - vom Bürger? Soll die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden? Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht? Soll die Art und Weise, in der wir die Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen, überprüft werden? Ist ein europäischer Wahlbezirk notwendig oder soll es weiterhin im nationalen Rahmen festgelegte Wahlbezirke geben? Können beide Systeme miteinander kombiniert werden? Soll die Rolle des Rates gestärkt werden? Soll der Rat als Gesetzgeber in derselben Weise handeln wie in seiner Exekutivfunktion? Sollen im Hinblick auf eine größere Transparenz die Tagungen des Rates - jedenfalls in seiner gesetzgeberischen Rolle - öffentlich werden? Soll der Bürger besseren Zugang zu den Dokumenten des Rates erhalten? Wie können schließlich das Gleichgewicht und die gegenseitige Kontrolle zwischen den Organen gewährleistet werden?

Eine zweite Frage, ebenfalls im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation, betrifft die Rolle der nationalen Parlamente. Sollen sie in einem neuen Organ - neben dem Rat und dem Europäischen Parlament - vertreten sein? Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeit besitzt? Sollen sie sich auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?

Die dritte Frage ist die, wie wir die Effizienz der Beschlussfassung und die Arbeitsweise der Organe in einer Union von etwa 30 Mitgliedstaaten verbessern können. Wie könnte die Union ihre Ziele und Prioritäten besser festlegen und besser für deren Umsetzung sorgen? Brauchen wir mehr Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit? Wie lässt sich das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament vereinfachen und beschleunigen? Ist der halbjährliche Turnus des Vorsitzes der Union aufrechtzuerhalten? Welches ist die künftige Rolle des Europäischen Parlaments? Was wird aus Rolle und Struktur der verschiedenen Ratsformationen? Wie kann zudem die Kohärenz der europäischen Außenpolitik vergrößert werden? Wie lässt sich die Synergie zwischen dem Hohen Vertreter und dem zuständigen Kommissionsmitglied verbessern? Soll die Vertretung der Union in internationalen Gremien ausgebaut werden?