

Auszug aus dem "Bericht Vedel" über die Entwicklung der Praktiken der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen (25. März 1972)

Legende: Artikel 218 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sieht vor, dass „der Rat und die Kommission ... einander zurate [ziehen]und ...einvernehmlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit [regeln]“. Der hier wiedergegebene Auszug aus dem „Vedel Bericht“ betont die Tatsache, dass auch in Ermangelung einer entsprechenden ausdrücklichen Bestimmung (s. „Artikel 15 des Fusionsvertrags“) die Organe in der Praxis die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit selbst gestalten können.

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1972, Nr. Beilage 4. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage der Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments", p. 83-87.

Urheberrecht: (c) Europäische Union

URL:

http://www.cvce.eu/obj/auszug_aus_dem_bericht_vedel_uber_die_entwicklung_der_praktiken_der_zusammenarbeit_zwischen_den_institutionen_25_marz_1972-de-5b08539b-cac2-43dc-85d9-2ecafb02bba5.html



Publication date: 26/10/2016

Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments „Bericht Vedel“

[...]

Kapitel VIII - Die Verwirklichung der vorgeschlagenen Reformen

Die in den vorausgehenden Kapiteln beschriebenen Reformen und Vorschläge, die nach ihren Zielsetzungen und ihrem Inhalt unterschiedlich sind, zeichnen sich auch durch die Vielzahl der Möglichkeiten für ihre Durchführung aus.

Einige der Vorschläge bezwecken nur die Weiterentwicklung schon bestehender Praktiken auf der Grundlage der Verträge oder die Beibehaltung oder sogar Wiedereinführung der in diesen Verträgen enthaltenen Vorschriften (Bestätigung der Rolle der Kommission, Wiederbelebung des Mehrheitsprinzips bei den Ratsbeschlüssen). Sogar einige in dem Bericht empfohlene neue Praktiken brauchen nicht rechtlich verankert zu werden.

Andere Praktiken hingegen erfordern tieferegehende Neuerungen im Leben der Gemeinschaftsorgane. Ihr volles politisches und rechtliches Gewicht können sie nur durch eine ausdrückliche Aufnahme in die Verträge erhalten. Nur eine Änderung der Verträge verbürgt rechtliche Sicherheit, indem sie die Rückkehr zum Alten verbaut und es möglich macht, daß die in den Verträgen festgelegten gerichtlichen Garantien für die Einhaltung der Verträge zum Tragen kommen.

Die förmliche Änderung der Verträge erfordert jedoch ein zwangsläufig langwieriges Verfahren. Daher ist zu erwägen, ob nicht vor dieser Änderung im Rahmen der bestehenden Verträge durch die Vereinbarung von Praktiken zwischen den betreffenden Organen einige der genannten Vorschläge verwirklicht werden oder zumindest mit ihrer Verwirklichung begonnen werden könnte. Die Antwort auf diese Frage ist vor allem rechtlicher Natur. Aber Erwägungen mehr politischer Art können die Schlußfolgerung beeinflussen.

Abschnitt I - Rechtlicher Gesichtspunkt

Die Gruppe war nicht der Auffassung, daß ihr Auftrag eine ins einzelne gehende rechtliche Untersuchung der Frage umfasse, mit Hilfe welcher Verfahren die in den vorausgehenden Kapiteln ausgeführten Vorschläge verwirklicht werden könnten.

Sie konnte jedoch nicht über die juristischen Probleme im Zusammenhang mit der Verwirklichung ihrer Anregungen hinweggehen, denn aus dem Inhalt der Vorschläge läßt sich ermesen, wieviel Zeit ihre Verwirklichung erfordert, und feststellen, welchen Weg man gegebenenfalls einschlagen muß.

Die Frage, ob eine formelle Änderung der Verträge nötig sei oder ob man vorläufig auf eine solche verzichten könne, stellt sich je nach Art der vorgeschlagenen Reformen nicht in genau der gleichen Weise.

Die Texte der jetzigen Verträge dürften weitgehende Möglichkeiten für die Durchführung der Vorschläge bieten, die die Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane berühren.

So erfordern die Vorschläge für allgemeine unmittelbare Wahlen (siehe Kapitel V) keine Vertragsänderung. Das ergibt sich aus der weiten Auslegung von Artikel 138 Absatz 3 EWGV, welcher allgemeine unmittelbare Wahlen für die Mitglieder des Europäischen Parlaments im Rahmen der mitgliedstaatlichen Gesetze gestattet. Anders wäre es nur, wenn gleichzeitig mit der Durchführung dieser Wahl die in Artikel 138 Absatz 2 EWGV festgesetzte Mitgliedzahl des Europäischen Parlaments erhöht werden sollte.

Im übrigen berühren die Vorschläge für die Ernennung des Präsidenten und der Mitglieder der Kommission die Ausübung der Befugnisse der Mitgliedstaaten; in den Verträgen scheint aber nichts dem entgegenzustehen, daß die Mitgliedstaaten sich verpflichten, den Präsidenten der Kommission im

Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament zu ernennen.

Nach dem heutigen Stand der Texte könnte der neue Präsident jedoch, zumindest formell, nicht ohne Änderung der Verträge für vier Jahre ernannt werden, wie die Gruppe vorschlägt.

Komplizierter ist das Problem der stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlaments an den normativen Entscheidungen oder die Verbesserung der Beziehungen zwischen Gemeinschaftsorganen. Die Möglichkeit dieser Organe, entsprechende Praktiken zu entwickeln, wird nur durch das Grundprinzip des Artikels 4 EWG-Vertrag begrenzt, wonach „jedes Organ nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse handelt“.

Sicher ist es dem Rat aufgrund von Artikel 155 EWGV möglich, der Kommission zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften sehr weitgehende Befugnisse zu übertragen.

Das Prinzip der Zuweisungsbefugnis beherrscht jedoch das institutionelle System der Gemeinschaft. Die Organe können daher nicht über ihre Befugnisse verfügen. Sie haben vielmehr die Pflicht, alle ihnen aus den Verträgen erwachsenden politischen und rechtlichen Verantwortungen zu übernehmen. Damit ist es untersagt, daß ein Organ sich zugunsten eines anderen Organs Kompetenzbeschränkungen auferlegt, die auf eine Verlagerung der Verantwortung auf das andere Organ hinauslaufen würden.

Das besagt nicht, daß die Organe ihre Zusammenarbeit nicht anders gestalten könnten. Für die Beziehungen zwischen Rat und Kommission sieht Artikel 15 des Fusionsvertrags dies ausdrücklich vor. Eine entsprechende Bestimmung für das Parlament gibt es nicht. Aber der parlamentarische Charakter dieses Organs genügt sicher, um praktische Veränderungen zur Verstärkung seiner Kontrollmöglichkeiten zu rechtfertigen. Schon der Wortlaut des Artikels 149 EWGV spiegelt das Bestreben wider, die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zu erleichtern. Davon ausgehend ist es durchaus denkbar, daß der Rat beschließt, alles daran zu setzen, um eine Abweichung von den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, zum Beispiel in den für die Entwicklung der Gemeinschaft am wichtigsten erscheinenden Bereichen, zu vermeiden.

Jenseits einer bestimmten Grenze könnte diese Praxis jedoch zu einer tatsächlichen Verantwortungsverlagerung führen, die nach Artikel 4 EWGV verboten ist. Der Rat kann sich die Ansichten des Europäischen Parlaments zu eigen machen; anders sähe es jedoch aus, wenn er sich als rechtlich verpflichtet betrachtete, sich diesen Ansichten unter allen Umständen anzuschließen. Das würde nämlich bedeuten, daß der Rat sich weigert, die ihm in den Verträgen eigens zugewiesenen Befugnisse auszuüben.

Abschließend läßt sich daher sagen, daß hinsichtlich der Beteiligung des Europäischen Parlaments an der normativen Befugnis in der Gemeinschaft wesentliche Fortschritte auf dem Wege zur Verstärkung der Rolle dieses Organs erzielt werden können, ohne daß unverzüglich eine Änderung der Verträge erforderlich wäre. Dies gilt zumindest für die vorgeschlagenen Neuerungen, die es dem Europäischen Parlament ermöglichen sollen, während einer kurzen Zeitspanne eine Art aufschiebendes Veto gegenüber den Ratsbeschlüssen auszuüben. Diese Neuerungen würden die beratende Rolle des Europäischen Parlaments wahren. Sie bedeuteten lediglich eine Ausweitung des dem Parlament bereits durch die Verträge zuerkannten Stellungnahmerechts. Erst wenn das Europäische Parlament tatsächlich ein Mitentscheidungsrecht ausüben sollte, würde eine Verantwortungsverlagerung eintreten und wäre eine Änderung der Verträge erforderlich. Mit diesen Überlegungen wird dem gemeinsamen guten Willen der Organe schon ein ziemlich weites Tätigkeitsfeld geöffnet.

Dies gilt auch für den Haushaltsbereich, insbesondere soweit bei den bereits angenommenen Texten eine für die Befugnisse des Parlaments mehr oder weniger günstige Auslegung möglich ist. Aber auch hier kann eine Erweiterung der Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse des Parlaments nur durch Änderung der Verträge dauerhaft gewährleistet werden.

Abschnitt II - Politischer Gesichtspunkt

Aus rechtlicher Sicht konnte ermittelt werden, auf welche Weise der eine oder andere der im vorliegenden Bericht unterbreiteten Vorschläge sich verwirklichen läßt. Die Wahl zwischen den einzelnen Methoden kann jedoch nur aus politischer Sicht getroffen werden. Wir wollen versuchen, die wesentlichen Anhaltspunkte zusammenzutragen.

Die Zunahme der Gemeinschaftsaufgaben wird neue Befugnisabtretungen seitens der nationalen Parlamente mit sich bringen. Mit diesen Befugnisabtretungen, die die Zukunft des europäischen Aufbauwerks festlegen, werden die Regierungen viel leichter einverstanden sein, wenn Kontrolle und Teilnahme des Europäischen Parlaments in den betreffenden Bereichen die nationalen Parlamente ablösen. Man könnte sogar sagen: ein Europa, das sich entwickeln würde, ohne gleichzeitig seine eigenen Organe der Volksvertretung auszubauen, würde dem gemeinsamen demokratischen Ideal der dieses Europa bildenden Ländern untreu und würde seine Ursprünge verleugnen.

Man könnte annehmen, daß der bevorstehende Beitritt neuer Länder die Entwicklung der Gemeinschaft lähmen könnte; in Wirklichkeit fördert er diese Entwicklung jedoch. Trotz gewisser Prophezeiungen betrachten die neuen Partner der Sechs die bestehenden Strukturen keineswegs als unantastbar und halten den heutigen Grad des europäischen Zusammenschlusses keineswegs für ein auf lange Zeit akzeptiertes Höchstmaß, sondern scheinen doch wohl für das Wachstum eines demokratischen Europa ihre Kräfte mit denen der Länder vereinigen zu wollen, die als erste die Verträge von Paris und Rom unterzeichnet haben.

Wie erwähnt, erfordern, juristisch gesehen, einige der in diesem Bericht vorgeschlagenen Neuausrichtungen keine Änderungen der Verträge; sie wäre in diesen Fällen nur eine unnütze Komplikation. Andere Vorschläge hingegen setzen unbedingt eine Vertragsänderung voraus. In vielen Fällen kann die praktische Anwendung jedoch der Rechtsvorschrift vorausgehen, ohne daß ein rechtlicher Mangel entstände. Diese letzte Gattung von Fällen wirft ein Problem auf.

Dieses besteht darin, daß man, was die Mittel anbetrifft, die Erfahrungsmethode und praktische Wege vorziehen und geduldig die Änderung der Verträge abwarten kann, dabei jedoch damit rechnen muß, daß die Praxis eines Tages zerstört, was sie selbst zuvor geschaffen hatte; das Zustandekommen einer Gepflogenheit ist ja immer ein Abenteuer. Umgekehrt kann man den Vorrang auch der Vertragsänderung einräumen, die den Umwandlungen die Sicherheit des geschriebenen Rechts verbürgt; aber läuft man dabei nicht Gefahr, Zeit zu verlieren?

Die Gruppe vertritt die Auffassung, daß man sich für die erste Lösung entscheiden sollte, da sie rascher zu den gewünschten Ergebnissen führt. Sie erfordert nur einen politischen Willen, dessen Vorhandensein bereits durch die Erweiterung der Gemeinschaft und die Vermehrung ihrer Tätigkeitsbereiche bescheinigt wurde. Auf diesem Weg muß man daher so rasch und so weit wie möglich vorangehen.

Über zwei Dinge muß man sich allerdings im klaren sein.

Erstens darf die teilweise Erreichung bestimmter Ziele auf dem Wege einer kaum festgeschriebenen Praxis weder Grund noch Vorwand dafür sein, die erforderlichen rechtlichen Neuerungen auf unbestimmte Zeit hinauszuzögern.

Zweitens muß ein gewisser Zusammenhang zwischen den angestrebten Veränderungen bestehen; wir haben uns in diesem Bericht bemüht, diesen Zusammenhang herauszustellen. Eine zu empirische, sozusagen planlose, fast zufällige Durchführung dieser Veränderungen würde sicher zu Widersprüchen und Ungleichgewichten führen. Unter dem Deckmantel des Pragmatismus würde man sogar Gefahr laufen, sich in einen endlosen Kuhhandel einzulassen, in dem die für die Weiterentwicklung Europas erforderliche Wiederherstellung und Reform des Gemeinschaftssystems durch eine Reihe unbedeutender, zusammenhangloser Veränderungen verwässert würden, die nicht der Ansatz einer Weiterentwicklung, sondern eine als Feigenblatt dienende Täuschung wären.

In jedem Fall muß unter allen Umständen unverzüglich auf die Lösung der Probleme hingearbeitet werden, die Gegenstand des Mandats der Gruppe waren. Eine - selbst begrenzte - Änderung der Verträge ist eine

langwierige Arbeit; aber auch das Zustandekommen, der Ausbau und die Verfestigung politischer Praktiken erfordern Zeit. In einer Welt des beschleunigten Wandels ist uns jedoch die Zeit bemessen. Europa ist historisch eine Eilsache.

Gewiß scheinen einige der angestrebten Ziele in weiter Ferne zu liegen. Ein Grund mehr, sie unverzüglich in Angriff zu nehmen. Je höher der Gipfel, desto früher macht sich die Seilschaft auf den Weg.

Brüssel, 25. März 1972