

Fachbereich C
Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten



Altiero Spinelli - ein europäischer Föderalist

CONSTITUTIONAL AFFAIRS

**Generaldirektion Interne Politikbereiche
Fachbereich C
Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten**

Altiero Spinelli - ein europäischer Föderalist



Die Beiträge dieser Sammlung wurden vom Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten beauftragt. Der Artikel von John Pinder wurde bereits an anderer Stelle veröffentlicht (Altiero Spinelli's European Federal Odyssey, *The International Spectator*, Vol. 42, No. 4, December 2007, 571–588).

Die Sammlung ist auf Deutsch, Englisch, Französisch und Italienisch verfügbar.

Autoren: Lucio Levi, Richard Corbett, Ortensio Zecchino, Roland Bieber, John Pinder, Paolo Ponzano, Jean-Louis Quermonne, Philippe de Schoutheete

Verantwortlich: Wilhelm Lehmann

Die Manuskripte wurden im Oktober 2007 fertiggestellt.

Kopien dieser Broschüre können unter den folgenden Adressen bestellt werden:

E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Intranet: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/>

© Brussels, European Parliament, 2009.

Die in den Beiträgen zum Ausdruck gebrachten Auffassungen unterliegen der alleinigen Verantwortung der Autoren und geben nicht notwendigerweise die offizielle Position des Europäischen Parlamentes wider.

Die Wiedergabe und Übersetzung ist für nicht-gewerbliche Zwecke gestattet, wenn der Ursprung angegeben und ein Belegexemplar an den Herausgeber gesandt wird.

Vorbemerkung

Die folgenden Beiträge wurden für ein vom Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten im September 2007 veranstaltetes Symposium redigiert. Sie wurden anlässlich einer am 5. März 2009 im Europäischen Parlament stattfindenden und von der Region Latium organisierten Veranstaltung zu Spinellis 100. Geburtstag neu aufgelegt.

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Lucio Levi: Altiero Spinelli, Begründer der Bewegung für die Europäische Einheit..... | 6 |
| Richard Corbett: Altiero Spinelli - ein europäischer Föderalist..... | 13 |
| Ortensio Zecchino: Altiero Spinelli – Föderalist und Europäer..... | 16 |
| Roland Bieber: Der Spinelli – Vertragsentwurf : Restbestand aus besseren Zeiten oder Anstoss zur Einigung über eine Verfassung ?..... | 19 |
| Vorbemerkung : Die Grundlagen der Verfassungskonzepte Altiero Spinellis | 19 |
| Spinellis Verfassungsideen vor dem Vertragsentwurf von 1984 | 20 |
| Die Neuerungen des Entwurfs von 1984..... | 21 |
| Schlussbemerkung..... | 23 |
| John Pinder: Altiero Spinelli und seine föderale europäische Odyssee..... | 25 |
| Europäische Politische Gemeinschaft | 27 |
| Spinelli und die Kommission..... | 30 |
| Spinelli, das Europäische Parlament und der Gemeinschaftshaushalt..... | 32 |
| Das direkt gewählte EP und die Entstehung des Entwurfs eines Vertrags über die Europäische Union..... | 34 |
| Der vom Parlament vorgelegte Vertragsentwurf..... | 35 |
| Vom Vertragsentwurf zur Einheitlichen Europäischen Akte..... | 37 |
| Das Vermächtnis Spinellis..... | 39 |
| Paolo Ponzano: Der „Spinelli-Vertrag“ vom Februar 1984: Die Einleitung des Prozesses der Konstitutionalisierung der Europäischen Union..... | 43 |
| Einleitung | 43 |
| Der Spinelli-Entwurf | 44 |
| Die wesentlichen Elemente des Spinelli-Entwurfs..... | 45 |
| Schlussfolgerungen..... | 49 |
| Jean-Louis Quermonne: Führt die differenzierte Integration zu einem eher föderalen oder einem eher konföderalen Europa? | 51 |
| Die verschiedenen Inhalte des Konzepts der Differenzierung..... | 51 |
| Auf der Suche nach dem besonderen Föderalismus | 52 |
| Philippe de Schoutheete: Der Verfassungsprozess nach der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 2007..... | 55 |

LUCIO LEVI: ALTIERO SPINELLI, BEGRÜNDER DER BEWEGUNG FÜR DIE EUROPÄISCHE EINHEIT

Die Bedeutung der politischen Vorstellungen von Spinelli ist auch heute noch – anlässlich seines 100. Geburtstags – vor dem Hintergrund der turbulenten Geschichte des 20. Jahrhunderts zu interpretieren. Es reicht nicht aus, ihn lediglich als Protagonisten jener Jahre zu sehen. Er war der Begründer einer neuen politischen Bewegung: der Bewegung für die europäische Einheit. Aus diesem Grunde kann er als „Mann der Geschichte“ bezeichnet werden. Nach Hegel sind Männer der Geschichte „diejenigen, die als erste zum Ausdruck brachten, was die Menschen wollen“. Sie sind keine Philosophen, sondern „Männer der Tat“. Sie „kennen und wollen ihre Arbeit, weil sie der Zeit entspricht“¹.

Im Sommer 1941, als Spinelli zusammen mit Ernesto Rossi das *Manifest von Ventotene* verfasste, das Dokument, in dem sein Aktionsplan für die Vereinigten Staaten von Europa umrissen wird, wehten über dem gesamten europäischen Kontinent die Hakenkreuzflaggen Hitlers. Nach der Besetzung Frankreichs griffen deutsche Truppen die Sowjetunion an, doch die Begründer des europäischen Föderalismus, auch wenn sie auf die Insel Ventotene verbannt worden waren, waren fähig, über den augenscheinlichen Horizont hinauszuschauen und die Zukunft der Entwicklung Europas nach dem Krieg in Umrissen zu erkennen.

Als Spinelli im Jahre 1927 verhaftet und vom faschistischen Sondergericht verurteilt wurde, war er gerade einmal 20 Jahre alt und Führer der Jungkommunisten. Sein einsames Nachdenken im Gefängnis veranlasste ihn, sich für den Wert der Freiheit zu entscheiden und dem Kommunismus im Jahre 1937 abzuschwören. Die Entscheidung für die Demokratie war für Spinelli nur der Beginn einer schwierigen intellektuellen Reise. Die Begegnung mit Ernesto Rossi, einem der Führer der Bewegung „Giustizia e Libertà“, die 1939 auf Ventotene stattfand, prägte Spinelli für sein ganzes Leben. Rossi war der führende Vertreter des föderalistischen Denkens. Als Professor für Wirtschaftswissenschaften war es ihm gestattet, einen Schriftwechsel mit Einaudi zu führen, der ihm einige Bücher von Lionel Robbins schickte.

In einer lebendigen autobiographisch geprägten Seite seiner Memoiren beschrieb Spinelli, wie er den Föderalismus entdeckte und welches die Quellen seines föderalistischen Denkens sind:

In einem Band der Schriften von Luigi Einaudi, in dem einige Artikel nachgedruckt wurden, die er zu Beginn des Jahres 1919 unter dem Pseudonym Junius² im „Corriere della sera“ veröffentlichte, [...] brachte der Autor das Projekt des Völkerbunds vor das Tribunal des Verstands, befand es für völlig grundlos und schlug unter Verweis auf die

1 G.W.F. Hegel, Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte, Leipzig, F. Meiner, Band. I, S. 77.

2 Junius, *Lettere politiche*, Bari, Laterza, 1920. Es gab nie einen Neudruck des Buches. Die wichtigsten Artikel wurden jedoch in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Comunità, 1948 nachgedruckt, und in der Nachkriegszeit gab es mehrere Neuauflagen.

konstitutionelle Entwicklung, die zur Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika führte, eine wirkliche Föderation vor, in der sich auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit die Völker, die dem Blutbad entronnen waren, zusammenschließen sollten.

In den folgenden Jahren habe ich oftmals gedacht, dass folgender Satz wirklich zutrifft: *“Habent sua fata libelli”* (Bücher haben ihr eigenes Geschick). Als diese Seiten geschrieben wurden, stießen sie auf Gleichgültigkeit, und der Autor selbst legte sie zur Seite, da er es nicht für notwendig hielt, tiefer in der Sache zu graben. Etwa zwanzig Jahre später fiel das Buch zufällig unter die Augen von zwei Menschen, die seit über zehn Jahren isoliert vom Rest der Welt gelebt hatten und mit ängstlichem Interesse die Tragödie verfolgten, die in Europa begonnen hatte. Wir stellten fest, dass diese Seiten nicht vergebens geschrieben worden waren, da sie begonnen haben, unsere Gemüter zu befruchten.

Auf Ersuchen von Rossi, der als Professor für Wirtschaftswissenschaften die Genehmigung hatte, ihm zu schreiben, sandte ihm Einaudi zwei oder drei Bücher mit föderalistischer Literatur aus England, die Ende der dreißiger Jahre unter dem Einfluss von Lord Lothian eine Blüte erlebt hatte. Neben dem Buch von Lionel Robbins *„The Economic Causes of War”*, das ich anschließend übersetzte und das vom Verleger Einaudi veröffentlicht wurde, kann ich mich nicht an die Titel oder Autoren anderer Bücher erinnern. Doch ihre Analyse der politischen und wirtschaftlichen Perversion, zu der der Nationalismus führt, und ihre ausgewogene Präsentation der föderalen Alternative haben sich bis heute wie eine Enthüllung in meiner Erinnerung eingepägt.

Da ich nach geistiger Klarheit und Präzision suchte, fühlte ich mich nicht von dem vernebelten und verzerrten ideologischen Föderalismus von Proudhon oder Mazzini angezogen, sondern von dem klaren und präzisen Denken dieser englischen Föderalisten, in deren Schriften ich eine sehr gute Methode fand, um das Chaos zu analysieren, in das Europa versank, und Alternativen zu erarbeiten“.³

Der Kern des föderalistischen Denkens von Spinelli besteht aus zwei Elementen. Das erste Element ist das Konzept der Krise des Nationalstaates, das befähigt, die zeitgenössische Geschichte unter einem neuen Blickwinkel zu sehen, und es Spinelli ermöglichte, die Ursachen von Imperialismus und Faschismus, deren wesentliche Elemente bereits in den Arbeiten seiner Mentoren präsent waren, tiefgründig zu analysieren. An der Wurzel dieser Phänomene ist die Verschmelzung von Staat und Nation, die eine explosive Mischung schafft und zu autoritären Entwicklungen innerhalb des Staates und zu aggressiven Tendenzen auf der internationalen Ebene führt. Letztlich liegt die Ursache von Imperialismus und Krieg in der staatlichen Souveränität und der internationalen Anarchie. Die spezifischere Ursache des Imperialismus im Zeitalter der Weltgeschichte ist in der Krise des europäischen Staatensystems zu suchen. Sie wurde durch die Internationalisierung des Produktionsprozesses ausgelöst, die alle Staaten zu dem Versuch veranlasste, ihre Nachbarn durch Protektionismus zu schwächen, und den Wirtschaftsraum unter ihrer Kontrolle auszuweiten, was Deutschland veranlasste, Krieg zu führen, um die Hegemonie über den gesamten Kontinent zu erlangen. Was den Faschismus betrifft, ist er der Endpunkt der historischen Entwicklung des Nationalstaates, der Ausdruck der kriegerischen und autoritären Tendenzen, die in seiner geschlossenen und zentralisierten Struktur ruhen und mit der Verschärfung des Machtkonflikts in Europa

3 A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 2006, S. 307-308.

virulent werden. In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht wird der Faschismus als die totalitäre und korporative Antwort auf die wirtschaftliche Stagnation eines Marktes gesehen, dessen Dimensionen für die Entwicklung moderner Produktionstechniken unangemessen sind; als Antwort auf den Zerfall der Gesellschaft, die auf einen Kriegsschauplatz zwischen korporativen Interessen reduziert wird, als Antwort auf die Notwendigkeit, soziale Spaltungen zu beseitigen, die die Fähigkeit des Staates schwächen, sich zu verteidigen, und als Antwort auf die Notwendigkeit, das Produktionssystem an die Erfordernisse einer Kriegswirtschaft anzupassen.

Das zweite Element ist die europäische Föderation, die als Instrument konzipiert wurde, die internationale Anarchie zu überwinden und den Frieden zu sichern. Spinelli zog aus den Erfahrungen des amerikanischen Föderalismus die Lehre, dass die europäische Einheit als konstitutionelle Zielvorgabe konzipiert werden sollte. Die Geschichte der Bildung der Vereinigten Staaten von Amerika zeigt eindeutig, dass die staatliche Souveränität ursächlich für die Spaltung Nordamerikas verantwortlich war und dass die Einheit erreicht wurde, als eine föderale Regierung – die mit begrenzten, aber wirklichen Befugnissen ausgestattet war – eingesetzt wurde.

Diese konstitutionelle Vision der europäischen Einheit befähigte Spinelli, auf die Grenzen internationaler Lösungen für das Problem des Aufbaus einer politischen Ordnung in Europa zu verweisen. Es geht nicht nur um Zusammenarbeit zwischen Staaten, die der Ausdruck einer Interaktion zwischen souveränen Staaten ist und nicht zur Schaffung von Einheit führt, sondern auch um internationale Organisationen, die in der Regel nicht mit supranationalen Machtbefugnissen ausgestattet sind.

Was Spinelli von denjenigen unterscheidet, die vor ihm für den Föderalismus optierten, um ihren politischen Standpunkt zu bekunden, sich jedoch darauf beschränkten, die Europäische Föderation in eine entfernte unbestimmte Zukunft zu legen, ist die Idee der gegenwärtigen Aktualität der Europäischen Föderation. In einem Vorwort zum Manifest von Ventotene *beschied* Eugenio Coloni die Europäische Föderation als „zu verwirklichendes Ziel, das fast in unserer Reichweite liegt“.⁴

Wenn wir die Geschichte Europas nach dem Zweiten Weltkrieg betrachten, kann nicht behauptet werden, dass die Vorstellung von der Aktualität der Europäischen Föderation falsch war. Die europäische Einigung ist einfach ein schrittweiser Prozess, der noch immer nicht vollendet ist. Die Überwindung der Krise des Nationalstaates durch die Verwirklichung der europäischen Einheit erfordert langfristige Prozesse derart komplexer Natur, die nicht innerhalb der natürlichen Lebensspanne eines Menschen abgeschlossen werden können. Heute jedoch – hundert Jahre nach der Geburt Spinellis und fünfzig Jahre nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft – können wir behaupten, dass ein beträchtlicher Teil des Projekts von Spinelli verwirklicht worden ist. Dass er in das Pantheon der Gründerväter aufgenommen wurde, wird an der Tatsache deutlich, dass ein Gebäude des Europäischen Parlaments nach ihm benannt worden ist. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank regulieren jetzt Bereiche, die vordem als innenpolitische

4 A. Spinelli und E. Rossi, Das Manifest von Ventotene, Ventotene, Italien., Altiero Spinelli Institut für Föderalismusstudien, 1988, S. 14.

Angelegenheiten der Nationalstaaten angesehen wurden. Die machtvollen Fortschritte bei der europäischen Einigung unterstreichen die Erosion der einzelstaatlichen Souveränität und fördern die Stärkung der wirtschaftlichen, geldpolitischen, sozialen und ökologischen Zuständigkeiten auf der Ebene der EU.

Im Bereich des politischen Handelns hatte die Arbeit von Spinelli eine wirklich innovative Wirkung. Er entwickelte einen neuen Bereich des föderalistischen Denkens: die Theorie eines demokratischen Vorgehens mit dem Ziel der Einigung einer Gruppe von Staaten. Die große Neuerung seiner Vision besteht in der strategischen Priorität, die dem Ziel der europäischen Föderation vor dem Ziel der Erneuerung des Nationalstaates eingeräumt wird. Was die Parteien liberaler, demokratischer, sozialistischer und nationaler Prägung gemeinsam haben, ist die Priorität, die sie der Verbesserung ihres Staates beimessen, und ihre Überzeugung, dass der Friede die automatische Folge der Einführung der Grundsätze von Freiheit, Gleichheit, sozialer Gerechtigkeit und nationaler Unabhängigkeit ist. Die Besonderheit des föderalistischen Standpunkts besteht in der Umkehrung dieser Priorität.

Die erste anzugehende Aufgabe, ohne deren Lösung jeglicher Fortschritt ein trügerischer Schimmer bleiben würde, ist die endgültige Beseitigung der Grenzen, die Europa in souveräne Staaten aufteilen [...]. Jeder, der das Problem der internationalen Ordnung als das zentrale Problem in diesem historischen Zeitalter ansieht und seine Lösung als Voraussetzung für die Bewältigung aller institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme unserer Gesellschaft betrachtet, ist verpflichtet, alle Fragen im Zusammenhang mit internen politischen Gegensätzen und die Haltungen jeder Partei unter diesem Blickwinkel zu sehen, selbst was die Taktiken und Strategien des täglichen Kampfes betrifft⁵.

Wer nur die nationale Erneuerung im Auge hat, geht nicht auf die Ursache internationaler Konflikte ein: Imperialismus und Krieg. Aufgrund der internationalen Anarchie neigt die nationale Unabhängigkeit dazu, in Nationalismus abzugleiten; die Freiheit wird der Notwendigkeit geopfert, die Macht zu zentralisieren und militärische Sicherheit zu fördern; militärische Ausgaben sind eine Alternative zu sozialen Ausgaben. Im Gegensatz zu den Parteien (und den traditionellen Ideologien, die sie inspirieren), die sich in der Regel weiterhin darauf beschränken, Regierungs- oder Regimeänderungen innerhalb staatlicher Grenzen zu planen, jedoch ihren eigenen Staat nicht in Frage stellen, zielt das föderalistische Projekt auf einen radikaleren Wandel ab, der die Natur des Staates berührt, d.h. seine Umwandlung in einen Mitgliedstaat einer Föderation. Für Spinelli ist der Föderalismus die Antwort auf die größten Probleme der heutigen Gesellschaft, die sehr viel weitere Dimensionen als die Nationalstaaten angenommen haben. Der föderalistische Blickwinkel ist der Ausdruck des Bewusstseins, dass die europäische Einigung und die Einigung anderer großer Regionen der Welt mit Blick auf eine weltweite Einigung Priorität vor dem Ziel haben, individuelle Staaten zu erneuern, die für sich betrachtet werden. All dies verdeutlicht den Mangel an Autonomie der Innenpolitik und die Illusion der Reform des Nationalstaates, der mittlerweile durch den Prozess seiner Überwindung überholt ist. „Wenn sich der Kampf morgen auf die traditionellen nationalen Grenzen beschränken würde, wäre es sehr schwierig, die alten Gegensätze zu vermeiden.“⁶

5 Ibid., S. 31 und 13.

6 Ibid., S. 29.

Da die traditionellen politischen Kräfte die Reform des Nationalstaates verfolgen, bleiben sie Gefangene dieser Institution, leiden unter seinem Niedergang und rücken sich damit selbst in das Lager des Konservatismus. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich deshalb eine Verlagerung des Zentrums des politischen Kampfes von der nationalen auf die internationale Ebene. Mittlerweile wird eine neue Trennungslinie zwischen den Kräften des Fortschritts und den Kräften des konservativen Bewahrens festgelegt:

Die Grenze zwischen fortschrittlichen und reaktionären Parteien verläuft demnach nicht mehr längs der formellen Linien ihrer größeren oder geringeren Demokratie oder des Ausmaßes des einzuführenden Sozialismus. Der Bruch vollzieht sich zwischen denen, die immer noch das alte Endziel der Eroberung der nationalen politischen Macht im Auge haben, und dadurch, sei es auch unfreiwillig, den reaktionären Kräften Vorschub leisten, indem sie die glühende Lava der Volksbegeisterung in den alten Formen erstarren lassen, und den anderen, denen die Schaffung eines stabilen internationalen Staates am Herzen liegt, und die die Kräfte des Volkes in diese Richtung lenken. Die ferner, sollten sie die nationale Macht erobern, sie in allererster Linie als Mittel zur Verwirklichung der internationalen Einheit handhaben würden.⁷

Im Zeitalter der Krise des Nationalstaates und der Internationalisierung des Produktionsprozesses findet der Zusammenprall zwischen den Kräften des Fortschritts und denen des Konservatismus nicht mehr in der nationalen Arena zwischen den Grundsätzen der Freiheit und der Diktatur oder zwischen den Grundsätzen des Sozialismus und des Kapitalismus statt. Wer sich dafür entscheidet, sich auf der nationalen Ebene zu engagieren, rückt sich – selbst wenn sein Ziel darin besteht, mehr Demokratie oder mehr Sozialismus zu verwirklichen – in das Lager des Konservatismus, weil sein politisches Handeln die Nationalstaaten konsolidiert. Infolgedessen besteht das vor allem von denjenigen, die bereit sind, den Fortschritt zu fördern, zu verfolgende Ziel in der Überwindung der Teilung Europas und der Welt in souveräne Staaten. Das supranationale Zeitalter führt dazu, dass sich eine neue Trennungslinie zwischen den politischen und sozialen Kräften herausbildet: die Trennungslinie zwischen Nationalismus und Föderalismus.

Spinelli hat die Strategie zur Verwirklichung der Europäischen Föderation festgelegt. Das Ziel ist zweifacher Natur. Zum einen geht es um einen Vertrag, in dem die Staaten vereinbaren, einen Teil ihrer Macht an eine supranationale Regierung abzutreten, und zum anderen geht es um eine Verfassung, in der die Struktur dieser Union von Staaten festgelegt wird. Da die Natur des Ziels den Charakter der einzusetzenden Mittel bestimmt, kam Spinelli zu der Schlussfolgerung, dass Fortschritte hin zur Verwirklichung einer Europäischen Föderation ohne die Zustimmung der Staaten nicht möglich sein würden, selbst wenn Letztere das größte Hindernis für die Übertragung von Befugnissen auf die europäische Ebene darstellen.

Das Modell des Verfassungskonvents von Philadelphia beschäftigte Spinelli kontinuierlich. Nach diesem Beispiel spezifizierte Spinelli die charakteristischen Merkmale der verfassungsgebenden Methode, die er als das einzig mögliche Verfahren für den erfolgreichen Aufbau einer demokratischen Macht in Europa betrachtete. Erforderlich war zum einen eine europäische verfassungsgebende

⁷ Ibid., S. 32-33.

Versammlung, die alle Völker und politischen Kräfte Europas repräsentierte. Dies wäre das einzige zum Handeln befugte Gremium, da seine Legitimität von dem Umstand herrühren würde, dass es gewählt wurde und deshalb über die notwendige Autorität verfügte, eine Verfassung auszuarbeiten und vorzuschlagen. Zum anderen würde sie als demokratische Versammlung ihre Beschlüsse öffentlich und mit Mehrheit im Wege von Verfahren fassen, die eine klare Feststellung von Verantwortlichkeiten gestatten und damit eine demokratische und produktive Beschlussfassung ermöglichen. Dies ist das Gegenteil der diplomatischen Methode, bei der Beschlüsse geheim und einstimmig gefasst werden; ein solcher Prozess schützt die nationale Souveränität und führt zu Kompromissen, bei denen die individuellen Interessen aller beteiligten Staaten berücksichtigt werden müssen.

Als die ersten europäischen Institutionen gegründet wurden, bestand das strategische Ziel Spinellis darin, den parlamentarischen Gremien, die ein wichtiger Aspekt dieser Institutionen waren, das verfassungsgebende Mandat zu verleihen. Auf der Grundlage dieser konstitutionellen Strategie gelang es Spinelli zweimal, Europa an die Schwelle einer föderalen Union heranzubringen. Zum ersten versuchte er, die europäische Armee – die zwischen 1951 und 1954 im Aufbau befindlich war – einer europäischen politischen Macht zu unterstellen. Zum zweiten unternahm er 1984 als Mitglied des Europäischen Parlaments einen erneuten Versuch mit dem Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union. In beiden Fällen war es ein parlamentarisches Gremium, die erweiterte Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und das Europäische Parlament, das das Verfassungsdokument ausarbeitete. In beiden Fällen wurde das Verfassungsprojekt von einer einzigen Regierung zerschlagen, zunächst von Frankreich und dann von Großbritannien.

Der 2001 einberufene Konvent, der eine europäische Verfassung ausarbeiten sollte, war die jüngste Inkarnation der konstitutionellen Strategie Spinellis, obwohl er gleichzeitig ein innovatives Element enthielt: ein konstitutionelles Verfahren auf der Grundlage der Mitentscheidung zwischen assoziierten nationalen und europäischen Institutionen und ihren Regierungs- und Parlamentsorganen. Zum anderen erkannten die Regierungen der Mitgliedstaaten an, dass Spinelli mit der Vorstellung, es sei unrealistisch, eine Regierungskonferenz mit der Aufgabe zu betrauen, eine Verfassung für die Vertreter der Völker zu entwerfen, richtig lag. Zum anderen entspringt jedweder Versuch, den Einfluss der nationalen Regierungen bei der Ausarbeitung institutioneller Reformen zu beseitigen, Wunschdenken und ist zum Scheitern verurteilt. Eine föderale Verfassung ist ein Pakt zwischen Staaten und Bürgern. Dies bedeutet, dass Regierungen und Parlamente, nationale und europäische Institutionen unerlässliche Partner im Verfassungsprozess sind.

Die Begrenzung des Verfahrens der Verfassungsänderung – wie es in Artikel 443 des Verfassungsvertrags reguliert und jetzt im Reformvertrag bestätigt wird – liegt in der Tatsache, dass die Regierungskonferenz, die einstimmig beschließt, das letzte Wort bei der Ratifizierung hat. Diese Regel zwingt die EU, bei der Geschwindigkeit ihres Vorgehens dem langsamsten der 27 Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Dies ist das größte Problem, das von einem neuen Konvent gelöst werden muss. Eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten sollte ausreichen, Verfassungsänderungen zu verabschieden. Da Großbritannien und Polen nicht an die

EU-Charta der Grundrechte gebunden sind (hier handelt es sich um eine wirkliche konstitutionelle Frage), könnte man argumentieren, dass ähnliche Beschlüsse in Zukunft auch bei anderen Elementen eines umfassenden Projekts für eine europäische Verfassung gefasst werden könnten.

Wenn Spinelli unter uns weilte und den Beschluss der Regierungen kommentieren müsste, die Verfassung aufzugeben und zu der Methode internationaler Verträge zurückzukehren, würde er sagen: Lasst uns „trotz allem“ weitermachen. Wir können vermuten, dass er seine gesamte Energie auf das Bemühen konzentrieren würde, einen neuen Konvent einzuberufen. Dies sind die Worte, die nach Max Weber – ich verweise auf die berühmte Vorlesung über *Politik als Berufung*, die er 1919 an der Universität München hielt – die „Standfestigkeit des Herzens“ zum Ausdruck bringen, die den Politiker in die Lage versetzen, „selbst das Scheitern aller Hoffnungen durchzustehen“. Spinelli pflegte zu sagen, dass die Stärke der europäischen Einigung in ihrer „Fähigkeit liegt, aus ihren Niederlagen aufzusteigen“.⁸ Dies ist die Lehre, die wir aus der Geschichte der Bemühungen zum Aufbau europäischer Institutionen ziehen können.

In der Vergangenheit schuf die Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft die Voraussetzung für die EWG. Genauso schuf – nach der Ablehnung des Vertrags über die Europäische Union – die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte die Voraussetzungen für die Währungsunion. Der Reformvertrag, der an die Stelle der Europäischen Verfassung treten wird, stellt – wie unangemessen auch immer er sein mag – nichtsdestoweniger einen Schritt nach vorne dar, der Erwartungen wecken und Druck auslösen kann, die wahrscheinlich die Regierungen zwingen werden, fortgeschrittenere Lösungen im Hinblick auf die Governance der europäischen Wirtschaft, die Zusammenlegung der Außen- und Sicherheitspolitik und die Beschlussfassung mit Mehrheit bei Verfassungsänderungen in Erwägung zu ziehen.

⁸ A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, op. cit., S. 348.

RICHARD CORBETT:

ALTIERO SPINELLI - EIN EUROPÄISCHER FÖDERALIST

Ich hatte das große Privileg, schon als sehr junger Beamter, fast unmittelbar nach Abschluss der Universität, wo ich die Schriften Spinellis gelesen und studiert hatte, hierher kommen und mit einer kleinen Gruppe (die, wie ich mit Freude feststellen kann, heute hier vollzählig anwesend ist) an dem Entwurf des 1984 vom Parlament angenommenen Vertrages arbeiten zu dürfen. Für mich als junge Nachwuchskraft war es eine besonders große Ehre, mit dieser Legende zusammenarbeiten zu dürfen, über die ich so viel gehört hatte, der ich jedoch bis zu diesem Zeitpunkt noch nie begegnet war. Von Altiero im Parlament wird mir stets in Erinnerung bleiben, wie er manchmal aus dem Plenarsaal des Hemicycle heraustrat, wenn er über etwas nachdenken musste, und auf und ab ging - stets vier Schritte in jede Richtung, den Blick dabei leicht nach oben gewandt, ohne jedoch sein Auf- und Abschreiten zu unterbrechen. Sicherlich entsprachen diese vier Schritte der Größe der Gefängniszelle, in der er zu Mussolinis Zeiten 17 Jahre eingekerkert gewesen war.

Heute möchte ich allerdings die Frage aufwerfen, was wir von Altiero Spinelli lernen können. Welche Lehren können wir, die wir derzeit in der Politik aktiv sind, aus seinen Erfahrungen ziehen? Meiner Ansicht nach sind das vier Lehren:

Die erste besagt, dass wir einen oder mehrere Menschen brauchen, die eine Avantgarde bilden, eine klare Vorstellung von der Zukunft haben und davon, in welche Richtung wir gehen sollten. Wir sind derzeit mit den Feinheiten der alltäglichen Kompromisse und Absprachen beschäftigt, mit dem Austaxieren dessen, was wohl unter der derzeitigen Regierung möglich ist und was vielleicht im nächsten Jahr unter einer anderen Regierung möglich sein könnte, dass wir darüber allzu oft die auf lange Sicht angelegte Vision vergessen. Jemanden, der eine Zukunftsvision in Erinnerung ruft, beständig über viele Jahre zur Seite zu haben wie einst Spinelli und seine Bewegung, das gibt uns, die wir in der Tagespolitik stecken, einen größeren politischen Aktionsrahmen.

Die zweite Lehre betrifft die Beharrlichkeit. Spinelli war ein ausgesprochen beharrlicher Mann. Vielleicht, weil er außerdem ein Pessimist war, - ein Pessimist in Bezug auf seine Analysen, aber ein Optimist, was das Wollen anging, - und weil er stets und ständig das Gefühl hatte, Europa habe eine Gelegenheit für Fortschritte versäumt, dass man sich jedoch erneut aufmachen (wie er das in seinem Vergleich mit Hemingways „Der alte Mann und das Meer“ formulierte) und wieder fast ganz von vorn anfangen müsse. Als nach dem Ende des Krieges jedes Land seine eigene verfassunggebende Versammlung zur Erarbeitung einer eigenen nationalen Verfassung eingesetzt hatte, und zwar getrennt voneinander und ohne Abstimmung untereinander, hielt er die Gelegenheit, ein vereintes Europa zu schaffen, für versäumt. Als später der Europarat errichtet wurde, meinte er, dieser sei in Anbetracht seiner infolge der Einstimmigkeitsregel schwerfälligen Verhandlungsabläufe zu nichts zu gebrauchen, und machte sich auf, den Kampf von

Neuem aufzunehmen. Dann war da die Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die seiner Ansicht nach viel zu sektororientiert angelegt war, doch wieder trat er an, zu kämpfen. Darauf folgte die bereits erwähnte Episode mit dem Absatz im Vertrag über die Verteidigungsgemeinschaft, in dem das Parlament (damals die Gemeinsame Versammlung der EGKS) aufgefordert wurde, eine Verfassung zu erarbeiten. Das war seine Idee gewesen, für die er eingetreten war und gekämpft hatte. Er hatte die italienische Regierung dazu gebracht, den Vorschlag einzureichen, und die anderen Regierungen, ihn anzunehmen, um dann erleben zu müssen, wie er fallen gelassen wurde, als Frankreich die EVG nicht ratifizierte. Auch nach dem Scheitern dieser Idee machte er sich erneut auf und begann wieder und wieder von vorn. Ich will hier nicht alle Episoden durchgehen, aber er war in jeder Phase der Unionsgeschichte da, und oft war er der erste, der wieder in den Kampf ziehen wollte. Ich erinnere mich an die ersten Sitzungen des Institutionellen Ausschusses, als Kommissionspräsident Gaston Thorn ankam und warnte: „Rührt nicht an die Verträge.“ Ratspräsident Leo Tindemans tat ein Gleiches und schlug eine Strategie der „kleinen Schritte“ vor. Spinelli entgegnete darauf, eine wirkliche Wahl zwischen kleinen und großen Schritten habe man erst dann, wenn man Beine hätte, auf denen man gehen könne, und hier gehe es eben darum, die Europäische Gemeinschaft auf solche Beine zu stellen. Und wie wir von John Pinder gehört haben, war er selbst am Schluss der Auffassung, dass die Einheitliche Europäische Akte nur eine Falle sei und dass man sich aufmachen und den Kampf wieder aufnehmen müsse.

Die dritte Lehre lautet, dass es die Methoden zu wechseln gilt. Manchmal scheint mir, dass die Föderalisten von heute diese Lehre Spirellis nicht beherzigen. Er wurde nicht müde zu betonen, manchmal müsse man die Menschen auch gegen die Regierungen zusammenführen, weil Regierungen unter diesen Umständen sehr konservativ seien. Sein Werkzeug waren stets die Parlamente, die gewählten Parlamente. Er hielt sie grundsätzlich für wichtig, nach Möglichkeit als verfassungsgebende Versammlungen. Und er nutzte das Parlament die ganze Zeit über. Von Zeit zu Zeit fand er sich aber auch bereit, den, wie er es nannte, „langen Marsch durch die Institutionen“ anzutreten und wurde als Berater für den italienischen Außenminister Nenni und später als Kommissionsmitglied tätig. Man muss also seine Methoden ändern, je nach dem, was zum gegebenen Zeitpunkt machbar ist.

Die letzte Lehre schließlich besteht darin, Koalitionen zu schmieden. Darin war er ein Meister, und zwar meiner Ansicht nach gegen Ende seines Lebens mehr als am Anfang. Im Parlament aber, das er auf seine Weise dazu brachte, den Entwurf des damaligen Vertrags auszuarbeiten und anzunehmen, legte er stets Wert darauf, dass dieser nicht Bericht Spinelli genannt wurde. Er sagte dazu: „Ich bin lediglich die Hebamme, die dem Parlament hilft, dieses Kind zur Welt zu bringen. Es ist nicht mein Kind.“ Er wollte nicht, dass man den Vertragsentwurf als sein Kind bezeichnete. Ihm kam es vielmehr darauf an, dass das Parlament und alle politischen Familien im Parlament den Vertrag als ihr Kind empfanden. Deshalb gab es sechs Ko-Berichtersteller. Deshalb rief er drei Mal das Parlament erneut an - zu den Grundsätzen, zum Inhalt und schließlich zum Vertragsentwurf selbst. Deshalb versuchte er jedes Mal, Kompromisse zustande zu bringen und diese große Mehrheit abzusichern. Für einen Maximalisten besteht die Kunst des Kompromisses darin, den richtigen Zeitpunkt für einen notwendigen Kompromiss zu finden. Das ist eine Lehre, die wir alle in den letzten Jahren haben ziehen müssen, doch das halte ich auch für ein bleibendes Verdienst Spinellis.

ORTENSIO ZECCHINO: ALTIERO SPINELLI – FÖDERALIST UND EUROPÄER

Würde der Rhetorikfeind Altiero Spinelli heute unter uns weilen, so würde er uns dazu bringen, die Vergangenheit ohne alle Glorifizierung zu betrachten, sondern einzig und allein mit dem Ziel, neue Lehren und neuen Elan daraus zu ziehen, um die stets neuen Hindernisse zu überwinden, die sich auf dem Weg zur europäischen Einheit einstellen. Sein Kampf während der ersten Wahlperiode des in allgemeinen Wahlen gewählten Europäischen Parlaments bleibt in dieser Hinsicht für alle ein unumgänglicher Bezugspunkt. Zwar war diese Zeit schon bereinigt von ersten Euphorien über das Ende eines Europa der Regierungen und über die Entstehung eines Europa der Völker, doch handelte es sich dabei um eine politisch äußerst reizvolle Zeit. Dazu trug auf entscheidende Weise auch Altiero Spinelli bei, der den Vertragsentwurf ausgedacht und bis zu dessen Annahme gebracht hatte. Wenn das Europäische Parlament zu diesem bedeutenden Ergebnis gefunden hat, das immerhin alle weiteren Entwicklungen beeinflusste, so ist dies, wie allgemein bekannt, seinem Weitblick und seiner Beharrlichkeit zu verdanken, mit der er jeden Widerstand zu überwinden vermochte, selbst jene Widerstände, die sich aufgrund seiner bisweilen zu Tage tretenden Kantigkeit und Rigidität auftraten (worauf im Übrigen auch Jacquè hingewiesen hat).

Genau betrachtet ließ der Wortlaut des Vertrags eine Europäische Union erkennen, die tendenziell eine universale Zuständigkeit aufwies, die vom Grundsatz der Subsidiarität geleitet wurde und sich durch eine eindeutig föderale Struktur hervortat, insbesondere in Bezug auf die institutionelle Struktur und auf den juristischen Rahmen. Trotz einer umfassenden Zustimmung von Seiten des Parlaments war dieser Versuch bekanntlich nicht von Erfolg gekrönt. Dennoch fanden viele der aufgezeichneten Wege späterhin zwischen der Einheitlichen Akte und dem Vertrag von Maastricht eine Umsetzung. Zwar scheiterte der Vertragsentwurf letztlich hinsichtlich Zeitplan und Umsetzung, hinsichtlich seiner Inhalte jedoch hinterließ er eine untilgbare Spur an der sich alle Übergänge der nachfolgenden zehn Jahre und mehr orientiert haben. Das gemeinschaftliche Aufbauwerk war bekanntlich immer wieder von vielen Ruhezeiten gekennzeichnet, vom Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft EVG bis zur Zeit des leeren Sitzes, von der Härte einer Frau Thatcher bis zum Scheitern des Spinelli-Projektes. Und dennoch hat jeder negative Moment Raum für eine Erneuerung gelassen, für einen Schritt nach vorne, wenn auch nur für einen minimalen oder rein psychologischen Schritt, so doch für eine Bestätigung und gelegentlich eine Rückeroberung der Philosophie der kleinen Schritte à la Monnet und Schuman. Vor allem aber ergab sich immer wieder die Bestätigung der Unumkehrbarkeit des europäischen Integrationsprozesses. Für den jüngsten Entwurf des Verfassungsvertrags scheint dies indes nicht der Fall zu sein.

Auch diesem Vertragsentwurf ist es trotz seiner Ratifizierung durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten wie dem Entwurf aus den Achtziger Jahren nicht gelungen, das gewünschte Ergebnis herbeizuführen. Im Gegensatz jedoch zu seinem Vorläufer hat sein Ende dieses Mal in mehrfacher Hinsicht, auch in psychologischer, durch und durch negative Auswirkungen gezeitigt. Der Ausgang des letzten Europäischen Rates

(im Juni 2007) hat zweifellos nicht dazu beigetragen, diese Einschätzung abzuschwächen.

Zum ersten Mal nämlich wird mit der Abschlusserklärung dieses Rates ein Rückschritt im Integrationsprozess formell bestätigt, und zwar sowohl in Bezug auf die Inhalte als auch – was letztlich noch mehr zählt und Anlass zur Sorge gibt – in Bezug auf das Verfahren.

Das Verfahren wurde revolutioniert, so dass es nunmehr nicht länger um strategische und langfristige Zielsetzungen geht, sondern um ein endgültiges und bis in alle Einzelheiten festgelegtes Diktat: Ausdrückliche Leugnung des verfassungsmäßigen Charakters des Vertrags; Abschaffung jeglicher Äußerungen nach Außen wie etwa Fahne, Gemeinschaftshymne, Wahlspruch, um damit auch bestimmt jeglichen Symbolcharakter als eindeutigen Träger von Grundwerten zu beseitigen; hinsichtlich des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts wird auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs verwiesen. Noch nie zuvor wurde von einem Europäischen Rat bei der Regierungskonferenz mit einer solchen Genauigkeit und mit derart vielen Detailhinweisen gearbeitet, mit äußerst knappen Einberufungszeiten und – der Hinweis erübrigt sich – äußerst knappen Fristen für den Abschluss der Arbeiten, wobei die seit jeher formell eingeforderten Verpflichtungen nach Transparenz und breiter Einbeziehung kaum Beachtung fanden.

Es reicht schon, einige Textstellen des Beschlusses zu zitieren. Bei den am Vertrag über die Europäische Union in Bezug auf die Bestimmung über die Grundrechte vorgesehenen Änderungen wird präzisiert werden müssen, dass die Union ausschließlich im Rahmen der ihr zugewiesenen Zuständigkeiten handelt, ganz so, als würde der allgemeine und ausdrückliche Grundsatz der zugewiesenen Kompetenzen, seit jeher Angelpunkt des gesamten Systems, nicht ausreichen (Ziffer 10). Die Kontrollbefugnis der nationalen Parlamente in Bezug auf den Grundsatz der Subsidiarität wird gestärkt werden müssen (Ziffer 11). Für die Abänderungen am System der Mehrheitsabstimmung sind lange Übergangsfristen (2014-2017) und etliche Komplikationen vorgesehen (Ziffer 13). Die Gewährung der Rechtspersönlichkeit für die Union wird keine Legislativbefugnis mit sich bringen dürfen, die über die der Union ohnehin übertragenen Zuständigkeiten hinausgeht, ein weiterer Beleg für die regelrechte Besessenheit in Bezug auf den Grundsatz der Kompetenzzuweisung (Ziffer 16).

Bei den Änderungen am Gemeinschaftsvertrag, der zu einem Vertrag über die Funktionsweise der Union werden soll, sei noch die pedantische Genauigkeit erwähnt, mit der der Europäische Rat Angaben zu den Befugnissen der Union gemacht hat, die sich nicht auf die Bereiche beziehen werden, sondern auf jene Elemente eines jeden Bereichs, die tatsächlich in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Besorgniserregend ist ferner die ausdrückliche Bestimmung, dass eine Regierungskonferenz die Zuständigkeiten der Union beschneiden kann (beunruhigend deshalb, weil es sich hierbei zwar um eine pleonastische Bestimmung handelt – wer sollte in der Tat bezweifeln, dass eine solche Möglichkeit zu den offensichtlichen Befugnissen einer Regierungskonferenz gehört? –, gleichzeitig aber auch Ausdruck eines Klimas ist, das alles andere als versichernd wirkt). Hervorzuheben ist ferner die Streichung des mit dem Binnenmarkt zusammenhängenden Ziels des freien Wettbewerbs aus Artikel 3 des Vertrags sowie

die Streichung von Artikel 4, der wie Artikel 98 den freien Wettbewerb als Voraussetzung für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten vorwegnahm. Der Bereich des Wettbewerbs wurde den französischen Interessen geopfert, die seit jeher an eine starke Präsenz des Staates in der Volkswirtschaft gekoppelt sind. Noch handelt es sich bei diesem Opfer nur um ein Teilopfer, da der Beschluss des Rates die Regelung der Maßnahmen der Union in Bezug auf den Wettbewerb und auf die öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die ihrerseits von französischer Seite mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt werden, an spezifische Protokolle verwiesen hat. Nunmehr geht es darum, die Auswirkungen dieses Standpunktes des Europäischen Rats und der Regierungskonferenz auf die spätere Praxis zu beurteilen.

Demnach steht fest, dass wir es hier zum ersten Mal mit einem Rückschritt auf dem Weg zur Europäischen Union zu tun haben, und zwar sowohl in Bezug auf das Verfahren als auch, wie wir mit diesem kleinen Überblick gezeigt haben, in Bezug auf die Inhalte. Vor diesem Hintergrund muss die Genugtuung über „die äußerste Präzision des Mandats und des rigorosen Zeitplans, die für den Abschluss der Regierungskonferenz festgelegt worden war“, wie dies der Vorsitzende Leinen in seinem Bericht über die Einberufung der Regierungskonferenz (Stellungnahme des Europäischen Parlaments, Abstimmung vom 11. Juli 2007) zum Ausdruck brachte, wohl eher als Ausdruck von Optimismus in Bezug auf den Willen denn als Ausdruck von realistischer Einschätzung der Vernunft betrachtet werden.

Schlussfolgernd sei somit festgehalten, dass im Gegensatz zu dem Versuch aus dem Jahre 1984, der mit dem Namen Spinelli verknüpft wird, der Entwurf des Verfassungsvertrags bislang ausschließlich negative Auswirkungen gezeitigt hat, von denen wir allerdings hoffen, dass sie wieder rückgängig gemacht werden können. Dabei ist es durchaus möglich, dass die Verantwortung für diese Entwicklungen zu einem großen Teil in der Erweiterung gesehen werden muss, die allzu umfassend und zügig über die Bühne ging, um nicht zu derartigen Auswirkungen zu führen. Uns aber bleibt heute nicht mehr zu tun, als in Erwartung besserer Zeiten zu hoffen und weiter zu arbeiten, um erneut auf jenem Weg der kleinen, aber progressiven Schritte voranzuschreiten, der die Weisheit birgt, der faktischen Solidarität die Aufgabe anzuvertrauen, den richtigen Rhythmus einer Marschroute aufzuzeigen, die beileibe nicht einfach ist, die aber die Möglichkeit bietet, jene starken Werte besser zu verwurzeln, die wir für die nachfolgenden Generationen bewahren müssen.

ROLAND BIEBER: DER SPINELLI – VERTRAGSENTWURF : RESTBESTAND AUS BESSEREN ZEITEN ODER ANSTOSS ZUR EINIGUNG ÜBER EINE VERFASSUNG ?

VORBEMERKUNG : DIE GRUNDLAGEN DER VERFASSUNGSKONZEPTE ALTIERO SPINELLIS

Altiero Spinelli hat keine Theorie zur Verfassung Europas entwickelt. Er war Politiker, dem es darauf ankam, ein Ziel zu erreichen. Für ihn bestand dies in dem einzigartigen Projekt, die Einigung der Völker Europas mit friedlichen Mitteln zu verwirklichen. Als „friedliche Mittel“ par excellence erschienen ihm dabei Institutionen und ein rechtlicher Rahmen, der das Handeln dieser Institutionen bündigte.

Es überrascht daher nicht, dass er schon 1972 in seinem Buch „Agenda pour l'Europe“ unberührt von den Zweifeln mancher staatsfixierter Theoretiker die Weiterentwicklung des EG – Vertrages als eine „Verfassungsreform“ bezeichnete⁹. Dabei betonte er auch – ganz der erfahrene Europapolitiker - dass dieser Prozess der Verfassungsreform nicht bereits durch die

Verabschiedung eines Textes abgeschlossen werden könne. Spinelli hielt vielmehr eine „periode historique d'études constitutionnelles successives“¹⁰ für erforderlich.

Vom Inhalt der institutionellen Reformen hatte Spinelli schon damals, 13 Jahre vor Verabschiedung seines Verfassungsentwurfs durch das Europäische Parlament, klare Vorstellungen. Seine Konzeption einer europäischen Verfassung ging nicht aus einem abstrakten Modell der Gewaltenteilung, der Demokratie und des Grundrechtsschutzes hervor.

Sie beruhten vielmehr auf einer Analyse der institutionellen Schwächen des Integrationsprozesses. Entsprechende Motive bewegten die Gründer des „Club Crocodile“: „Die Abgeordneten gelangten schrittweise zu der Überzeugung, dass es mit den bestehenden Strukturen nicht möglich sei, die aktuellen Probleme des europäischen Aufbauwerks zu lösen“.¹¹

Die Spuren Altiero Spinellis in der Entwicklung der europäischen Verfassung müssen daher vor allem als Versuche gedeutet werden konkrete Probleme mit den für realistisch gehaltenen Mitteln zu lösen. Freilich war es nicht das von vornherein **Mögliche** was seine Ideen kennzeichnete. Vielmehr benannte er ohne ideologische oder politische Rücksicht das von ihm als **nötig** erkannte.

9 Altiero Spinelli, Agenda pour l'Europe, Paris 1972, S. 41.

10 Spinelli, op.cit., S. 46, 237.

11 Francesco Capotorti/Meinhard Hilf/Francis Jacobs/Jean – Paul Jacqué, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Kommentar, Baden – Baden 1986, S. 26.

Aus diesem doppelten Ansatz, der Suche nach Antworten auf konkrete Fragen **und** der Bereitschaft, ein Problem von der Wurzel her anzupacken erklärt sich die fortdauernde Aktualität von Spinellis Verfassungsideen.

SPINELLIS VERFASSUNGSIDEEN VOR DEM VERTRAGSENTWURF VON 1984

Spinellis Vorstellungen zur Verfassung der EU , die er 1972 vorlegte, betrafen sowohl das Verfahren der Verfassungsgebung als auch institutionelle Einzelheiten.

Zunächst war Spinelli davon überzeugt, dass die Verfassung der Union nicht mit einem Wurf geschaffen werden könne sondern das Ergebnis eines mehrere Etappen umfassenden Prozesses sein müsse.

Zum Verfahren der Vertragsrevision (damals Art.236 EWGV, heute Art.48 EUV) hielt Spinelli eine Änderung für erforderlich. Sie sollte dem Europäischen Parlament die Ausarbeitung von formellen Änderungsentwürfen ermöglichen. Diese wären dann von einer Regierungskonferenz zu prüfen und schliesslich in einer Art Mitentscheidungsverfahren zwischen diesen beiden Institutionen zu verabschieden, um danach den Staaten zur Ratifizierung vorgelegt zu werden.¹²

Spinelli hat hier ein Konzept entwickelt, das in Ansätzen, aber noch längst nicht in aller Konsequenz, im Änderungsvertrag zum EU - Reformvertrag von 2007 wiederkehrt (Art. 33 neu). Die Grundidee seines Konzepts beruhte auf der Vorstellung, dass die Vertreter der Staaten und die direkt gewählten Vertreter der Völker einen gleichgewichtigen Einfluss auf die Verfassungsausgestaltung ausüben können müssten.

Zur Ausgestaltung des institutionellen Systems vertrat Spinelli schon 1972 Positionen, die – jedenfalls im Prinzip - in den Texten der jüngsten Verfassungsentwürfe wiederkehren :

- Stärkung und Einbindung des Europäischen Rates¹³;
- Durchgehende Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung¹⁴;
- Stärkung der Position des Kommissionspräsidenten¹⁵;
- Politische Verantwortlichkeit der Kommission vor dem EP¹⁶;
- Übertragung der Zuständigkeit für die gemeinsame Aussenpolitik auf die Kommission¹⁷;
- Umgestaltung des Rates zu einer „Europäischen Staatenkammer“¹⁸;
- Aufbau eigenständiger diplomatischer Vertretungen der EU in Drittstaaten¹⁹.

12 Spinelli, Agenda pour l'Europe, S.44.

13 Spinelli, op.cit., S. 236.

14 Spinelli, op.cit., S. 45, 226, 240.

15 Spinelli, op.cit., S. 49.

16 Spinelli, op.cit., S. 67.

17 Spinelli, op.cit., S. 57.

18 Spinelli, op.cit., S. 229.

Eine für diese Reformen nötige Voraussetzung bestand nach Spinelli in der Direktwahl des Europäischen Parlaments. Doch bis zum Beschluss über die Direktwahl vergingen noch weitere vier Jahre, bis zur Wahl sogar sieben Jahre.

Dem 1979 gewählten Parlament gehörte Spinelli an (bereits seit 1976 noch als entsandter Vertreter des italienischen Parlaments). Dort bildete sich bald um Spinelli der „Club Crocodile“, in dem die Initiativen des Parlaments für eine umfassende Reform der Verträge vorbereitet werden sollten. Am Ende dieser Initiative stand der am 14. Februar 1984 vom Parlament verabschiedete „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“.

Der Text ist als „Spinelli – Entwurf“ in die Geschichte eingegangen. Ohne Zweifel wäre er ohne die Zielstrebigkeit und politische Geschicklichkeit von Altiero Spinelli nicht oder jedenfalls nicht in dieser Geschlossenheit zustande gekommen. Gleichwohl wäre es verkürzt, den Inhalt des Entwurfs ausschliesslich Spinelli zuzuschreiben.

Welches waren nun die bedeutenden Neuerungen des Entwurf von 1984 und welches Interesse verdienen sie heute – entweder deswegen, weil sie in der Zwischenzeit von den Regierungen aufgenommen wurden und als Änderungen in die Verträge einfließen, oder deswegen, weil sie auch heute noch der Zeit vorausseilen und den Inhalt zukünftiger Vertragsreformen bilden könnten ?

DIE NEUERUNGEN DES ENTWURFS VON 1984

Zusammenfassend muss man zunächst die bis heute vorbildliche und unerreichte Prägnanz und Geschlossenheit des „ Entwurfs Spinelli“ hervorheben. Die Einfachheit und Überschaubarkeit der Europäischen Verfassung wird zwar stets gefordert, doch noch nie hat eine Vertragsreform auch nur annähernd den Standard des Jahres 1984 erreichen können. Die Art und Weise, wie bei der Vertragsreform 2007 die Verfassung von 2004 aufgesplittert wird zeigt erneut, die Grösse der damaligen Leistung. Denn auch 1984 musste der Text ja die Wünsche von zahlreichen Fraktionen und einzelnen Abgeordneten berücksichtigen.

Der zweite Eindruck, den eine erneute Lektüre des Textes von 1984 vermittelt, besteht in der Aktualität der damals gefundenen Formulierungen. Ohne Zweifel gibt es Passagen, die inzwischen überholt sind, wie z.B. jene zur Konjunktur – und Währungspolitik. Auch die Idee der Zusammensetzung des Rates aus Europaministern entsprach dem Zeitgeist. Andere Neuerungen von damals gelten inzwischen als Selbstverständlichkeiten im Vertragsgefüge. Dazu gehört vor allem das Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat bei der Gesetzgebung. Dazu gehören auch die Vorschläge zur Definition der Zuständigkeiten²⁰, das EU – Bürgerrecht (Art. 3), der EU – Grundrechtsschutz sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der demokratischen Grundsätze und der Grundrechte (Art. 4). Diese erstmals von Spinelli formulierten Bestimmungen bilden seit langem selbstverständliche Bestandteile des geltenden Rechts (u. a.. Art. 6 EUV, Art.17 EGV). Noch immer aber enthält der Entwurf von 1984 Vorschläge, die bis heute nicht

19 Spinelli, op.cit., S. 57.

20 Vgl. Art. 55 – 62 des Entwurfs von 1984.

oder nicht mehr in der Verfassungsdiskussion auftauchen, weil sie einstweilen als nicht konsensfähig erscheinen. Das nimmt ihnen jedoch nichts von ihrer Plausibilität und ihrer Notwendigkeit. Dazu gehören insbesondere folgende Bestimmungen ;

- Vorrang und unmittelbare Wirkung des EU – Rechts in den Mitgliedstaaten (Art. 42 Entwurf Spinelli);
- Befugnisse des EuGH (u.a. die - nicht unproblematische - Kassation von einzelnen Urteilen staatlicher Gerichte = Art. 43 Entwurf Spinelli);
- Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofes und des Rechnungshofs unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments (Art. 30, 33 Entwurf Spinelli, vgl . Art.9F EUV und 247 EGV);
- Bezeichnung der Rechtsakte (Art. 34 Entwurf Spinelli, vergl. Art. 249 EGV);
- Art der EU – Zuständigkeit für einzelne Bereiche (weiter , d.h. konkurrierend bei Spinelli z.B. Art.55, anders Art. 4 und 6 neu EGV);
- Gesandtschaftsrecht der EU (Art. 69 Entwurf Spinelli, anders Art 13 bis EUV);
- Verfahren zur Beschlussfassung über die Einnahmen (Art. 71 Entwurf Spinelli, anders Art. 269 EGV);
- Besonders bedeutsam ist schliesslich das von Spinelli vorgeschlagene Verfahren der Vertragsänderung (Art. 84), da es ausschliesslich im Rahmen der EU – Institutionen durchgeführt wird, mit nachfolgender Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Es handelt sich bei diesem Vorschlag um eine Weiterentwicklung seiner Ideen von 1972. Doch verfolgte er den eingeschlagenen Weg nicht konsequent, da er nicht eindeutig ein Inkrafttreten der Verfassung auch für den Fall vorsah, dass nur eine Mehrheit , nicht aber alle Staaten den Vertrag ratifiziert hatten (Art. 82 des Entwurfs von 1984).
- Von grundlegender konzeptioneller Bedeutung war Art. 11 des Entwurfs von 1984. Darin wurde ausgeschlossen, eine Zuständigkeit der Union wieder auf die Mitgliedstaaten zurückzuübertragen.²¹ Damit wird der föderale Ansatz des Projekts unterstrichen. In scharfem Gegensatz dazu betont der Reformvertrag von 2007 ausdrücklich die Möglichkeit, die Zuständigkeiten der Union zu erweitern *oder zu vermindern*²². Entsprechend entfernt der Reformvertrag die bisher im EUV enthaltene Garantie des „acquis communautaire“,²³.

Dass die bisher nicht verwirklichten Vorschläge nicht etwa an ihrer historischen Gebundenheit oder an einem Übermass an Idealismus scheiterten, belegt die Tatsache, dass die meisten in die Verfassung von 2004 übernommen worden waren und auch in den Änderungsverträgen von 2007 wiederkehren. Allerdings fallen an den Änderungsverträgen von 2007 erstmals konzeptionelle Brüche zu allen vorangehenden Reformen und den Vorschlägen von Spinelli auf. Waren die

21 Mit der in Art. 68 des Entwurfs vorgesehenen Ausnahme.

22 Art.33 (neu) des EUV.

23 Art. 2, 5. Spiegelstrich EUV.

vergangenen Entwürfe und verwirklichten Reformen von dem Ziel einer Verdichtung der Verflechtung der Staaten und der Stärkung der EU -Institutionen geleitet, so lassen sich jetzt erstmals systemwidrige Elemente einer Stärkung der Nationalstaaten bzw. ihrer Institutionen ausmachen. *Insoweit* symbolisiert der „Entwurf Spinelli“ jedenfalls die Existenz „besserer“ Zeiten.

SCHLUSSBEMERKUNG

Man darf den Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984 durchaus als **visionär**, keineswegs jedoch als utopisch qualifizieren. Er war auch nur zu einem sehr geringen Teil von „besseren Zeiten“ geprägt. Tatsächlich gibt es selten „bessere“ Zeiten im fortdauernden Entwicklungsprozess der Europäischen Einigung. Jede Zeit hat ihre eigenen Schwierigkeiten und Chancen. Eine besondere Chance zwischen 1982 und 1984 bestand sicher in der grossen Entschlossenheit der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, ihre neue durch die Direktwahl erlangte Legitimation zu nutzen, um damit grundlegenden Einfluss auf die Gestaltung der Integration auszuüben. Doch auf der anderen Seite wurde die europäische Politik massgeblich von *Margaret Thatcher* im Sinne einer Verzögerung oder Ablehnung von Reformen beeinflusst.

In Wahrheit hatte auch Spinelli mit einer grossen Zahl von Skeptikern, Gegnern oder einfach nur Desinteressierten zu kämpfen. Man lese nur seine eindrucksvollen Memoiren aus jener Zeit, um eine Vorstellung davon zu erhalten, welches Charisma und welche Energie ein weit über siebzig Jahre alter Mann aufwenden musste(und konnte), um dieses Projekt zu konzipieren und sicher durch das Parlament zu geleiten.²⁴

Der Entwurf von 1984 bildet den ersten Text in dem eine europäische Institution eine voll ausformulierte europäische Verfassung vorlegte. Wie ausserordentlich dieses Vorgehen des Europäischen Parlaments war zeigt die Tatsache, dass bis heute das Parlament nur ganz selten voll operationelle Verfassungen – oder Gesetzestexte beschliessen wollte oder konnte. Zumeist begnügt sich das Parlament mit „Entschliessungen“²⁵. Auch die Kommission hat nicht mehr den Mut gefunden, einen Verfassungsentwurf vorzulegen. Der sog. „Pénélope“ – Entwurf aus den Diensten der Kommission belegt die konstitutionelle Schwäche des Kollegiums.²⁶ Insofern bildet der „Entwurf Spinelli“ das Ergebnis einer einmaligen historischen Konstellation. Doch eröffnete dieser Entwurf die Serie der Vertragsreformen, die seither den Integrationsprozess prägen. Der bleibende Wert des Entwurfs von 1984 besteht daher vor allem darin, gezeigt zu haben, dass die Grundlagen der Union als eine Verfassung ausgebildet werden können und einen Prozess der *Verfassungsentwicklung* in Gang gesetzt zu haben.

Spinelli hatte den Mut – und das damalige Europäische Parlament mit ihm – Leitideen der Europäischen Union zu formulieren *und ihnen eine verfassungsrechtliche Form*

24 Altiero Spinelli, *Diario Europeo*, Bologna 1992, S. 593 ff..

25 Vgl. Art. 51 GO – EP.

26 Alfonso Mattera (Hg.), „Pénélope“ – *Projet de Constitution de l'Union européenne*, Paris 2003.

zu geben. *Spinelli* schuf einen bis heutige gültigen Massstab für den Mindeststandard, den die Unionsverfassung erreichen muss, wenn ein dauerhaft funktionsfähiges und demokratisches Gebilde entstehen soll.

Spinelli hat damit zunächst das Parlament und später die Union in eine Schwingung versetzt, die andauert und fortwirkt

Gerade an diesem Text lässt sich ersehen, wie weit der Prozess der europäischen Einigung durch die Kraft und Zielstrebigkeit grosser Persönlichkeiten über den Zeithorizont eines konkreten Projekts hinaus fortentwickelt werden kann, selbst wenn der Text als Ganzes nie zu einer Verfassung geworden ist.

JOHN PINDER: ALTIERO SPINELLI UND SEINE FÖDERALE EUROPÄISCHE ODYSSEE

Die föderale Odyssee von Altiero Spinelli lässt sich kaum ohne Einsicht in seine bemerkenswerten Beweggründe verstehen, die seinem außergewöhnlichen Charakter und den ungewöhnlichen ersten dreißig Jahren seines Lebens entspringen.

Im Alter von fünfzehn Jahren ließ sich Spinelli zuerst vom Marxismus begeistern. Die Faschisten befanden sich auf ihrem brutalen Vormarsch, der in der Machtergreifung durch Mussolini im Jahre 1923 mündete. Zwar war sein Vater urheberrechtlich verantwortlicher Herausgeber der sozialistischen Zeitung Avanti, doch Altiero sah in der Kommunistischen Partei die einzige Quelle einer starken Opposition. Er wurde zum Führer der Kommunistischen Jugend in der Region Latium und aufgrund dieser Funktion 1927 zu einer Haftstrafe von zehn Jahren verurteilt; daran schlossen sich weitere sechs Jahre Verbannung im Gefangenenlager an. Altiero Spinelli war sehr belesen; er las französische, deutsche, englische und russische wie auch italienische Originale und die Klassiker; die Bandbreite der ihn interessierenden Themen reichte von der Dialektik Hegels über die Literatur bis hin zur liberalen Wirtschaftstheorie von Marshall. Seine Weigerung, die Parteiführung im Gefängnis darüber entscheiden zu lassen, welche Bücher er lesen sollte, war symptomatisch für seine zunehmende Enttäuschung über die Kommunistische Partei als Instrument des repressiven Sowjetregimes; dies hatte 1937 – als er sich bereits in der Verbannung („confino“) befand – seinen Ausschluss aus der Partei zur Folge, weil er sich hartnäckig weigerte, die von Stalin inszenierten Schauprozesse zu unterstützen.

In der Verbannung bestand genügend Freiheit, politische Vorstellungen zu erörtern und zu entwickeln und intensive persönliche Beziehungen aufzubauen; Spinelli wurde zu einem engen Freund von Ernesto Rossi, der 1939 auf der Insel Ventotene zu ihm stieß. Rossi war ein renommierter liberal-sozialer Professor für Wirtschaftswissenschaften, der in einem freundschaftlichen Verhältnis zu dem angesehenen liberalen Wirtschaftswissenschaftler Luigi Einaudi stand. Aufgrund der Kontakte zwischen Luigi Einaudi und Rossi hatte Spinelli die Gelegenheit, zwei Artikel zu lesen, die Einaudi 1918 geschrieben hatte und in denen er sich für die Vereinigten Staaten von Europa aussprach. Einaudi schickte ihnen mehr Literatur zum Thema, vor allem Bücher der führenden Vertreter der damals in Blüte stehenden föderalistischen Bewegung in Großbritannien, der solche herausragenden Geister wie William Beveridge und Lionel Robbins angehörten. Spinelli erinnerte sich später daran, wie ihn „das saubere, präzise Denken dieser englischen Föderalisten“ angezogen hatte, „in deren Schriften ich einen sehr guten Schlüssel zum Verständnis des Chaos fand, in das Europa stürzte, und zum Entwerfen von Alternativen“(1). Sein Denken wurde vor allem von zwei Büchern von Lionel Robbins beeinflusst: In dem ersten, 1937 veröffentlichten Buch war dargelegt worden, dass eine liberale internationale Wirtschaft eine internationale Rechtstaatlichkeit und damit eine föderale Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit bedingt. In dem zweiten Buch, das kurz

nach Kriegsausbruch im Jahre 1939 fertiggestellt wurde, hieß es, dass die Ursache des Krieges nicht – wie die Marxisten behaupteten – der Kapitalismus sei, sondern die absolute nationale Souveränität, die innerhalb eines föderalen Europas beschränkt werden könnte, wo ein demokratisches Deutschland nach dem Sieg über die Nazis einen würdigen Platz einnehmen sollte.⁽²⁾ Damit zog Robbins die Schlussfolgerung, dass die Nationalstaaten eine gemeinsame Regierung brauchen würden, um ihre gegenseitige Interdependenz in den Bereichen sowohl der Wirtschaft als auch der Sicherheit in geordnete Bahnen zu bringen, und das Verhältnis zwischen demokratischen Staaten eine föderale Regierung erforderlich mache.

Spinelli war zutiefst motiviert, alles in seinen Kräften stehende zu unternehmen, um ein besseres politisches System für die Menschheit zu schaffen. Er war keineswegs religiös; der Kommunismus hatte ihn enttäuscht, und die föderale Idee füllte das Vakuum, indem sie die Überwindung der Geißeln anbot, die seine Generation heimgesucht hatten: die beiden Weltkriege; die große Depression zwischen den Kriegen und die totalitären Diktaturen in Europa. Die langen Jahre der Haft hatten seine Entschlossenheit gestärkt, einen möglichst nachhaltigen Einfluss in einer Welt zu nehmen, die die Leben so vieler Menschen ruiniert und zerstört hatte, und der Föderalismus gab ihm den Schlüssel dazu.

Erstes Ergebnis war das Manifest von Ventotene, ein Aufruf zur Gründung einer europäischen Föderation, der 1941 zusammen mit Rossi verfasst wurde und in dem die Probleme analysiert wurden, die eine föderale Lösung erforderlich machten; gleichzeitig wurden darin die charakteristischen Merkmale einer demokratischen Föderation auf der Grundlage der Rechtstaatlichkeit und die zur Schaffung einer solchen Föderation zu ergreifenden Schritte skizziert.³ Ein solcher Schritt bestand in der Anerkennung der Tatsache, dass der grundlegende Unterschied nicht länger entlang der traditionellen Trennlinien wie rechts und links verlief, sondern zwischen denjenigen, die an der Aufrechterhaltung der absoluten Souveränität des Nationalstaates festhielten, und denjenigen, die entschlossen waren, den Nationalstaat durch einen Bundesstaat zu überwinden. Ein weiterer Schritt bestand in der Gründung einer Bewegung von Menschen, die das zur Verwirklichung dieser Zielvorgabe erforderliche politische Engagement mit sich brachten. Zwei Jahre später wurde ein überarbeitetes Manifest zum Grundsatztext der Europäischen Föderalistischen Bewegung, die Spinelli direkt nach seiner Befreiung im Jahre 1943 in Mailand gründete.⁽⁴⁾

Er reiste anschließend in die Schweiz und stellte die Unterstützung von Vertretern anderer Widerstandsbewegungen für eine Erklärung sicher, in der eine Europäische Föderation für die Zeit nach dem Krieg gefordert wurde; im März 1945 war er die treibende Kraft bei der Einberufung einer Konferenz in Paris, die dem gleichen Ziel diene. Im August 1947 hielt er eine bemerkenswerte Rede auf dem ersten Kongress der Europäischen Union von Föderalisten; in der Rede erklärte er, der vor Kurzem ins Leben gerufene Marshallplan gebe den Europäern die Chance, sich in einer föderalen Union zusammenzuschließen, doch mit bemerkenswertem Vorausblick gab er warnend zu bedenken: „Wenn den Europäern dies nicht gelingt, werden die Amerikaner immer stärker versucht sein, von der liberalen Alternative zur Alternative des Imperialismus überzuwechseln.“⁽⁵⁾

Seine Fähigkeit, Anstöße zu geben, und sein Organisationsvermögen zeigten sich am raschen Aufstieg der Europäischen Föderalistischen Bewegung, die zu einer einflussreichen Kraft im politischen Leben Italiens wurde; 1950 gelang es ihr, eine Million Unterschriften – einschließlich der Unterschrift von Ministerpräsident Alcide de Gasperi und der Unterschriften mehrerer weiterer Regierungsmitglieder – unter eine Petition zu sammeln, in der die Gründung eines europäischen Bundesstaates gefordert wurde.

EUROPÄISCHE POLITISCHE GEMEINSCHAFT

Die erste Gelegenheit für Spinelli, seine föderalistische Mission auf die höchste politische Ebene in Westeuropa zu tragen, bot sich 1951, kurz nachdem der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von Frankreich, Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten unterzeichnet worden war. Die Regierungskonferenz unter dem Vorsitz von Jean Monnet, die den Vertrag ausarbeiten sollte, war im Juni 1950 eröffnet worden. Nur fünf Tage später marschierte Nordkorea in Südkorea ein, und starke amerikanische Truppenteile wurden aus dem besetzten Deutschland nach Südkorea verlegt, um seine Verteidigung zu unterstützen. Deshalb bestanden die USA auf einer hinreichenden Wiederaufrüstung Deutschlands, um ein Kräftegleichgewicht mit der Sowjetunion in Europa zu wahren; und dies rührte in Frankreich an einen besonders empfindlichen Nerv. Um der Zerrüttung des neuen Verhältnisses zwischen Frankreich und Deutschland vorzubeugen, das mit der Gemeinschaft geschaffen werden sollte, überzeugte Monnet Premierminister René Pleven, die Initiative zum Aufbau einer integrierten europäischen Armee innerhalb des Rahmens einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zu ergreifen. Pleven kam diesem Ansinnen nach, und das Projekt wurde von den fünf Partnerstaaten Frankreichs akzeptiert.

Im Juli 1951 legten die sechs Außenminister einen Zwischenbericht über die Vorbereitung eines EVG-Vertrags vor. Spinelli verfasste unverzüglich ein Memorandum, in dem er betonte, dass eine integrierte Armee einer Gruppe demokratischer Staaten demokratischen und damit föderalen europäischen Institutionen zur Rechenschaft verpflichtet sein muss. Sein Memorandum überzeugte De Gasperi, der – in seiner weiteren Funktion als Außenminister – die anderen fünf Außenminister im Dezember davon überzeugte, dass die EVG mit einer Europäischen Politischen Gemeinschaft einhergehen müsse, um die notwendige demokratische Kontrolle zu schaffen; im EVG-Vertrag war dementsprechend die Ausarbeitung eines Vertrags zur Gründung einer EPG vorgesehen.(6)

In der Zwischenzeit forderte Monnet, der dem Vorschlag für die EPG zustimmte und von der Klarheit des Memorandums beeindruckt war, Spinelli auf, das Memorandum mit ihm in Paris zu erörtern, und kurz danach bat er ihn, ihn bei der Vorbereitung eines Entwurfs für seine Antrittsrede als erster Präsident der Hohen Behörde der EGKS im August 1952 zu unterstützen. Das Wissen Spinellis um die charakteristischen Merkmale einer föderalen Regierung stellte sicher, dass die föderalistischen Elemente in der Verwaltung der beiden Schlüsselindustrien durch die Gemeinschaft in der Rede von Monnet mit großer Klarheit dargelegt wurden. Die Rede stieß auf ein positives Echo, und Monnet bat Spinelli, bei der Hohen Behörde

zu bleiben und für ihn eine Reihe von politischen Reden nach dem Vorbild der föderalistischen Schriften von Hamilton, Jay und Madison zu schreiben. Doch Spinelli lehnte ab und war stattdessen daran interessiert, eine führende politische Rolle zu übernehmen und zur Gemeinschaft zurückzukehren, nicht als Beamter, sondern in politischer Eigenschaft.(7) Dieses Vorhaben setzte er tatsächlich um, allerdings erst 1970.

Zur gleichen Zeit wurde der belgische Staatsmann Paul-Henri Spaak zum Präsidenten der Gemeinsamen Versammlung der Gemeinschaft gewählt, die später zum Europäischen Parlament wurde und jetzt den Entwurf des EPG-Vertrags vorbereiten sollte. Er war ebenfalls Präsident der Europäischen Bewegung, und Spinelli hatte bereits mit ihm vereinbart, dass die Bewegung Vorschläge für die Arbeit der Versammlung am Vertragsentwurf vorbereiten würde. Sie setzten dazu einen Ausschuss ein, zu dessen Mitgliedern – zusätzlich zu Spaak und Spinelli – Fernand Dehousse, der zum Vorsitzenden des Redaktionsausschusses der Versammlung werden sollte, und zwei renommierte Harvard-Professoren, Robert R. Bowie und Carl J. Friedrich, gehörten. Spinelli übernahm einen Großteil der redaktionellen Arbeit an den vorbereitenden Papieren, und dafür zollte ihm Bowie höchstes Lob.(8) Der Vertragsentwurf der Versammlung, die für diesen Zweck geringfügig erweitert worden war, wurde den Regierungen im März 1953 vorgelegt. Er lehnte sich eng an die Vorschläge des Ausschusses an, wenn auch mit einer gewissen Verwässerung der föderalistischen Elemente, und Spinelli betrachtete den Entwurf als angemessene Grundlage für die Weiterentwicklung hin zu einer Europäischen Föderation.(9)

Mittlerweile war der EVG-Vertrag im März 1952 von allen sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterzeichnet worden und wurde 1953 von vier von ihnen ratifiziert. Das feine Gespür Spinellis für die politischen Realitäten kam jedoch in dem Eintrag in sein Tagebuch am Tag nach dem Tod Stalins im März 1953 zum Ausdruck; seinerzeit stellte er fest, dass es für die „Begründung der europäischen Einheit gut gewesen wäre, wenn Stalin ein weiteres Jahr am Leben geblieben und damit die Furcht bestehen blieben wäre, die er im Westen seit der Berliner Blockade ausgelöst hatte, und dass sein Tod das Ende des Versuchs zur Herbeiführung der europäischen Einigung bedeuten“ könnte (10). Für die französische Regierung wurde es immer schwieriger, die Nationalversammlung für die Billigung des Vertrags zu gewinnen. Bei der Wahl stieg die Zahl der gaullistischen Abgeordneten, die – wie die Kommunisten – dem Vertrag feindlich gegenüberstanden, und die Hälfte der Sozialisten verweigerte die Zustimmung zum Vertrag ohne Zusicherung einer britischen Unterstützung, die ausblieb, und so verschob die Versammlung im August 1954 die Debatte über den EVG-Vertrag sine die, und damit war auch der EPG-Vertrag gescheitert.

Dies war ein herber Schlag für Spinelli, der nur ein Jahrzehnt nach der Befreiung aus seiner sechzehn Jahre währenden Haft – ohne ein Amt oder eine parlamentarische Position inne zu haben – Initiator eines Prozesses war, der darauf abzielte, sechs Staaten im Herzen Europas zu einem potenziell großen Schritt hin zur europäischen Föderation zu bewegen, was ihm bis 1940 nicht einmal in den Sinn gekommen wäre. Seine Reaktion bestand in der Schlussfolgerung, dass – auch wenn Deutschland und die Beneluxstaaten den EVG-Vertrag ratifiziert hatten und sicherlich bereit waren, den EPG-Vertrag zu ratifizieren – die Regierungen und Parlamente nicht dazu bewegt

werden könnten, das föderale Projekt zu akzeptieren, so dass es notwendig sein würde, sich mit einem Vorschlag für einen direkt gewählten Konvent, der eine föderale europäische Verfassung ausarbeiten solle, direkt an die Bürger zu wenden. Er begründete einen Kongress der Europäischen Völker, um die Unterstützung der Bevölkerung für seine Ideen sicherzustellen; seine Initiative wurde von der Europäischen Föderalistischen Bewegung und von etwa der Hälfte der Mitglieder der EUF unterstützt. Doch auch wenn bei den vom Kongress in einigen Städten, vor allem in Italien, aber auch in Belgien, Frankreich und Deutschland, organisierten Wahlen eine beachtliche Zahl von Stimmen abgegeben wurde, wurde nicht genügend Unterstützung sichergestellt.

Die Reaktion von Monnet auf das Scheitern der EVG hatte im Gegenteil darin bestanden, den Aufbau eines föderalen Europas durch sektorale Gemeinschaften wiederzubeleben. Das wichtigste Ergebnis war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit dem gemeinsamen Markt als ihrem Herzstück, und der Prozess zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde auf der Konferenz in Messina im Juni 1955 eingeleitet. Die unmittelbare Reaktion Spinellis bestand in der Auffassung, dass dies das Ende des Einflusses von Monnet mit seinen Vorstellungen von der schritt- und stufenweisen Schaffung eines Bundesstaates sei.(11)

Der Vorschlag zur Gründung des Gemeinsamen Marktes war jedoch bereits in den Entwurf des EPG-Vertrags einbezogen worden, in dem auf Drängen der Niederlande die schrittweise Schaffung eines Gemeinsamen Marktes unter den Mitgliedstaaten vorgesehen war.(12) Obwohl der Gemeinsame Markt ursprünglich nicht von Spinelli geplant worden war, war er somit ein Nebenprodukt seiner Initiative, eine politische Föderation zu begründen: Hier handelt es sich um ein frühes Beispiel einer Synergie zwischen seinen Vorstellungen und den Ansätzen Monnets für den Bau eines föderalen Europas. 1962 erkannte er an, dass Europa mit der EWG "Gestalt annahm, wenn auch auf befremdliche und prekäre Weise", und er verließ die europäische politische Bühne für einige wenige Jahre, um seinen Ansatz für das "europäische Problem" zu überdenken, während er sich gleichzeitig bemühte, „die politische Klasse zu inspirieren und zu beeinflussen“.(13) Er hielt Vorlesungen am Bologna-Zentrum der Johns Hopkins Universität; er schrieb das Buch „Die Eurokraten“, in dem die damalige Krise der Gemeinschaft analysiert und der Beweis erbracht wurde, dass die Kommission zum Diener des Ministerrates geworden war statt zur treibenden Kraft der Gemeinschaft (14), und im Jahre 1965 gründete er das Istituto Affari Internazionali (Institut für internationale Angelegenheiten), dessen Präsident er bis 1970 war.

In der Zwischenzeit nutzte Präsident de Gaulle bis zu seinem Rücktritt im Jahre 1969 die Schlüsselposition Frankreichs dazu, die Entwicklung der Gemeinschaft zu blockieren, doch als das Ende seiner Präsidentschaft nahte, begann Spinelli, nach Mitteln und Wegen zu suchen, seine Absicht zu verwirklichen, in einer führenden politischen Rolle auf die Ebene der Gemeinschaft zurückzukehren.

Dieser Prozess begann, als er zum politischen Berater von Pietro Nenni ernannt wurde, der im Dezember 1968 italienischer Außenminister wurde. Einige Monate zuvor hatte Spinelli mit Begeisterung die Vorstellung von einer Europäischen Politischen Gemeinschaft in einer neuen Form aufgenommen; die Idee stammte vom

Federal Trust, dem Nachfolgeinstitut des Forschungsinstituts für die Föderale Union, an dem Beveridge und Robbins die Ideen diskutiert hatten, die den Ausgangspunkt der föderalen Odyssee von Spinelli bildeten. Es handelte sich um ein Projekt für eine Gemeinschaft, die parallel zur EWG gegründet werden sollte, von der Großbritannien durch das Veto de Gaulles ausgeschlossen worden war; sie sollte Befugnisse in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, Währungspolitik und Verteidigungstechnologie besitzen, und gleichzeitig waren einige föderale Reformen der Institutionen wie beispielsweise die Stärkung des Europäischen Parlaments geplant; die Europäische Politische Gemeinschaft sollte nach dem Ende der Amtszeit von de Gaulle mit der EWG verschmolzen werden. George Brown, bis vor kurzem Außenminister, griff die Idee ebenfalls begeistert auf, und Spinelli arrangierte für ihn einen Besuch in Rom und Treffen mit den Führern der wichtigsten Parteien, führenden Regierungsmitgliedern und Präsident Saragat. Brown wurde ein herzlicher Empfang bereitet, und Nenni stand den Plänen besonders positiv gegenüber; als Saragat und Nenni im April 1969 zu einem Staatsbesuch in London eintrafen, stand eine Erklärung mit einem Vorschlag für eine solche Initiative, an deren Ausarbeitung Spinelli tatkräftig mitgewirkt hatte, auf der Tagesordnung (15). Am zweiten Tag des Besuchs trat de Gaulle jedoch zurück. Der Schwerpunkt verlagerte sich unverzüglich auf die Aussicht auf eine britische Mitgliedschaft in der EWG, und die Idee der parallelen Gemeinschaft wurde überflüssig, auch wenn in der Erklärung an dem Vorschlag festgehalten wurde, das Europäische Parlament direkt zu wählen (16), doch Spinelli hatte seine Rückkehr auf die europäische Bühne lanciert, und es folgten bemerkenswerte fünfzehn Jahre einer entscheidenden politischen Einflussnahme in der Gemeinschaft.

SPINELLI UND DIE KOMMISSION

Im Juni 1970 folgte die italienische Regierung der Einschätzung Nennis und benannte Spinelli als Mitglied der Kommission. Er erhielt die Zuständigkeit für Industriepolitik, Technologie und Forschung, und sehr bald wurde die Umweltpolitik seinem Ressort hinzugefügt. Er bewies große Fähigkeiten bei der Bewältigung der in seinem Ressort anstehenden Dossiers und fand Mittel und Wege, die Befugnisse der Kommission für innovative Zwecke zu nutzen. Als Mitglied der Kommission mit Zuständigkeit für die Umweltpolitik berief er sich auf die Wettbewerbsregeln, um Unternehmen mit hohem Schadstoffstoß daran zu hindern, sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil zu verschaffen; er führte das Verursacherprinzip vier Jahrzehnte vor seiner generellen Anwendung im Gemeinschaftsrecht ein. Er nutzte seine Zuständigkeit für den Bereich der Technologie dazu, das für Wettbewerbsfragen zuständige Kommissionsmitglied dazu zu drängen, dass die Gemeinschaft erstmals gegen ein weltweit führendes Unternehmen vorging und der Fall IBM auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Es gelang ihm jedoch nicht, die Unterstützung der Kommission für Vorschläge zu gewinnen, die beispielsweise darauf abzielten, die Unterstützung der Agrarpreise schrittweise auf eine Unterstützung der Landwirte für Maßnahmen der Landschaftspflege umzustellen; erst fünfundzwanzig Jahre später kam die Umstellung zustande. Spinelli war generell enttäuscht über die Trägheit einer Gemeinschaft, die immer noch unter dem Einfluss des Vetos und der zwischenstaatlichen Praktiken stand, die zu den Zeiten de Gaulles festgeschrieben worden waren.(17)

Innerhalb eines Monats nach seiner Rückkehr nach Brüssel hatte er jedoch unter Beweis gestellt, dass sein vorrangiges Interesse darin bestand, diese Trägheit mit einer politischen Initiative zu durchbrechen; er schlug vor, dass die Kommission einen Entwurf für die Weiterentwicklung der Institutionen der Gemeinschaft vorbereiten sollte; dazu gehörte zunächst die Einführung von Haushalts- und Legislativbefugnissen für das Europäische Parlament. Damit wurde die Notwendigkeit europäischer Wahlen offenkundig, die einen „maßgeblichen Gesprächspartner für die Regierungen beim politischen Bau Europas“ bewirken sollten (18). Er war sehr beunruhigt über den Widerstand, den die Mitglieder der Kommission dem Vorschlag entgegensetzten. Doch ein Jahr später billigten sie seinen Vorschlag, eine Gruppe zur Untersuchung institutioneller Probleme zu benennen; Vorsitzender der Gruppe wurde der renommierte französische Verfassungsrechtler Georges Vedel.(19)

Kurz danach gelang es Spinelli wiederum, seinen Willen gegenüber einer zögernden Kommission durchzusetzen; diesmal ging es um eine Benennung eines Schlüsselpostens und weniger um eine Frage der hohen Politik. Sein Kabinettschef Gianfranco Speranza verstarb unerwartet, und er benannte als Nachfolger Christopher Layton, den er im Anschluss an ihre Mitwirkung an einer Reihe von Konferenzen des Federal Trust kennen gelernt hatte. Dies verursachte Bestürzung in der Kommission, da ein britischer Staatsbürger über ein Jahr vor dem Beitritt des VK zur Gemeinschaft das Amt erhalten sollte. Kommissionspräsident Malfatti gab nur die Standpunkte anderer Kommissionsmitglieder und hoher Beamter wider, als er Bedenken äußerte und darauf hinwies, dass solche Dienstposten immer an Bürger der Mitgliedstaaten vergeben würden und dass nach der üblichen Praxis Leyton im Falle der Verhinderung Spinellis außerdem an Sitzungen der Kommission selbst teilnehmen würde. Spinelli verteidigte seine Position und erklärte, dass „es schwierig sein werde, jemanden zu finden, der besser für dieses Amt geeignet ist“. Er ließ Malfatti wissen, das Minimum, das er akzeptieren könnte, sei ein vorläufiger Status für Layton, der definitiv werden sollte, als der Vertrag wenige Wochen später unterschrieben wurde. Statt sich einer Konfrontation in der Kommission zu stellen, stimmte Malfatti zu, und Layton trat seinen Dienst an (20). Dieser Zwischenfall verdeutlichte die Entschlossenheit Spinellis, sein Urteil über bürokratische Normen zu setzen, die ohne rechtliche Grundlage waren; er war gleichzeitig auch ein Beispiel für die hohe Wertschätzung des britischen Volkes, die er empfunden hatte, seit er erstmals mit ihrer föderalistischen Literatur bekannt wurde, als Großbritannien „im dunklen Winter von 1940 auf 1941 in den Augen aller europäischen Demokraten zu ihrer „patria ideale“ verklärt wurde“. (21)

In dem Bericht der Studiengruppe Vedel, der im Frühjahr 1972 vorgelegt wurde, wurde eine Stärkung der Institutionen über Mehrheitsbeschlüsse im Rat und die legislative Mitentscheidung von Rat und Parlament empfohlen, doch Spinelli gab sich nicht damit zufrieden, vor allem deshalb, weil es die Studiengruppe vorzog, Ideen zu unterbreiten, die die Regierungen ihrer Ansicht nach akzeptieren könnten, und nur einen begrenzten Anwendungsbereich für Mehrheitsbeschlüsse und die Mitentscheidung vorschlug. Die Studiengruppe verfolgte im Hinblick auf das Europäische Parlament nur einen bescheidenen Ehrgeiz, während Spinelli zunehmend – entsprechend dem von ihm bereits in den fünfziger Jahren entwickelten Standpunkt – darauf beharrte, dass die verfassungsgebende Rolle für die Vertreter der Bürger das übergeordnete institutionelle Ziel sein sollte. (22) Im Jahre 1977

verwies er zustimmend auf den Vorschlag von Willy Brandt, dass das Parlament zu einer „ständigen verfassungsgebenden Versammlung“ werden sollte. (23)

Der ausschlaggebende Beschluss, der Spinelli befähigte, das Parlament in diese Richtung zu drängen, wurde im Dezember 1975 gefasst, als auf einem Gipfeltreffen der damaligen neun Mitgliedstaaten die Abhaltung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament beschlossen wurde; sie fanden im Juni 1979 statt. Spinelli konzentrierte sich unverzüglich auf seinen nächsten Schritt: Er wollte Mitglied des Parlaments werden und damit die Führungsrolle bei der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung übernehmen.

SPINELLI, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER GEMEINSCHAFTSHAUSHALT

Spinelli hatte bereits mit Interesse den Wandel des Partito Comunista Italiano zu einem normalen Akteur in der demokratischen Politikgestaltung und die damit einhergehende Entwicklung des Eurokommunismus zur Kenntnis genommen. Deshalb stimmte er dem Vorschlag zu, bei den Wahlen zur italienischen Abgeordnetenversammlung im Juni 1976 als Unabhängiger auf der Liste der KPI zu kandidieren; dies war – vor den Direktwahlen drei Jahre später – ein notwendiger Schritt hin zur Mitgliedschaft im Europäischen Parlament. Als ich ihn fragte, warum er sich erneut den Kommunisten angeschlossen habe, lautete seine Antwort: „Nicht ich bin zu ihnen gekommen, sie sind zur mir gekommen.“ Damit bezog er sich natürlich auf den grundlegenden politischen Kurswechsel, den die Partei seit seinem Ausschluss vierzig Jahre zuvor vollzogen hatte; er fügte hinzu, er habe auf seiner völligen Unabhängigkeit von der Parteilinie bestanden.(24) Später erklärte er mir beiläufig, dass die Fraktionen, aus denen er in seinem Kampf um den Entwurf eines Vertrags über die Europäische Union die effizienteste Unterstützung erhielt, die italienischen Kommunisten und die – seinerzeit überwiegend europhilen – britischen Konservativen waren.

Im Juni 1976 wurde er Mitglied der Abgeordnetenversammlung, und im Oktober wählte ihn die Abgeordnetenversammlung zum Mitglied des Europäischen Parlaments, wo sein Ziel natürlich darin bestand, die Unterstützung des Parlaments für eine föderale Verfassung für Europa zu gewinnen. Doch er erkannte, dass der erste Schritt darin bestehen musste, die MdEPs – wie er sich ausdrückte – zu „radikalisieren“, um sie auf den Kampf vorzubereiten,(25) und sein wichtigstes Instrument dafür sollten die kurz zuvor vom Parlament erworbenen Befugnisse im Bereich des Gemeinschaftshaushalts sein, die dazu dienen sollten, die Notwendigkeit einer institutionellen Reform zu belegen.

In seinen Redebeiträgen als Mitglied der Kommission hatte er bereits die Bedeutung hervorgehoben, die er dem Haushalt beimaß. Er hatte die Bedeutung der „Macht der Geldbörse“ bei der Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Großbritannien vor Augen; diese Macht stammte aus dem Mittelalter, als der König das Parlament nur dann einberief, wenn er Geld brauchte²⁶. Die Finanzverträge von 1970 und 1975 hatten sichergestellt, dass das EP im Bereich des Haushalts ein gewisses Recht der Mitentscheidung mit dem Rat erwarb, und abgesehen von dem ultimativen Drohmittel der Entlassung der Kommission handelte es sich hier um die einzige wirklich nennenswerte Befugnis des Parlaments. Es konnte Änderungen bei den Haushaltsansätzen für die Landwirtschaft und bei den Ausgaben aufgrund externer

Verpflichtungen vorschlagen, doch diese Vorschläge erforderten die Unterstützung einer qualifizierten Mehrheit im Rat, die angesichts der Stärke der Agrarlobby fast unerreichbar war. Änderungsanträge zu allen anderen Bereichen konnten dagegen durchgesetzt werden, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit dagegen stimmte und sofern das Parlament das vom Rat vorgegebene Gesamtvolumen des Haushaltsplans respektierte. Das Parlament konnte in dem einen wie in dem anderen Falle in seiner zweiten Lesung die vom Rat erneut vorgelegte Fassung mit einer Zweidrittelmehrheit ablehnen, und in diesem Falle würde der monatliche Satz der Gesamtausgaben auf der Höhe des Vorjahres eingefroren, und das gesamte Verfahren würde erneut beginnen.

Die meisterliche Beherrschung dieser technischen, komplexen Details durch Spinelli – unterstützt von seiner Willenskraft – befähigten ihn, im Parlament die Vorreiterrolle zu übernehmen und den hartnäckigen Widerstand des Rates, Ausgaben in anderen Bereichen als der Landwirtschaft zu tätigen, herauszufordern. Bereits im Jahre 1977 bestand er darauf, dass das Parlament die ihm damals nach dem Vertrag zustehenden Befugnisse ausschöpfte, und mit einer erfolgreich gewonnenen Abstimmung wurde 1978 damit begonnen, das Kräfteverhältnis umzukehren. Im Juli 1978 argumentierte er ähnlich in einer Debatte über den Haushaltsentwurf des Rates für 1979, und am nächsten Tag verdeutlichte er die Verknüpfung zwischen beiden Aspekten und gab seinen bevorstehenden Kampf für die verfassungsgebende Rolle des Parlaments bekannt.⁽²⁷⁾ Die erste nennenswerte Wirkung seiner Führungsrolle im Bereich des Haushalts bestand darin, dass das Parlament beschloss, die Mittel für den Regionalfonds zu verdoppeln: Dieser Vorschlag fand bei genügend Mitgliedstaaten Anklang, um einer qualifizierten Mehrheit für seine Ablehnung vorzubeugen.

Eine zweite Wirkung fiel dramatischer aus. Das Verfahren für den Haushaltsplan 1980 wurde kurze Zeit nach den ersten Direktwahlen im Juni 1979 eingeleitet, und Spinelli, der auf der Liste der KPI gewählt worden war, stellte fest, dass die neu gewählten MdEPs positiv auf die Forderung reagierten, dass das Parlament seine Haushaltsbefugnisse voll ausschöpfen sollte. Das Parlament änderte den Entwurf des Rates ab, um die Agrarausgaben beträchtlich zu kürzen, während es gleichzeitig die nicht für die Landwirtschaft bestimmten Ausgaben um 311 Millionen ECU aufstockte. Der Rat lehnte die Kürzungen im Agrarbereich ab und kürzte den Anstieg bei den anderen Ausgaben auf 85 Millionen ECU; anschließend lehnte das Parlament den Haushaltsplan in seiner Gesamtheit ab. Die Kommission legte im Februar 1980 einen neuen Entwurf vor, doch der Rat verzögerte seine Reaktion bis Juli, als er einen Haushalt verabschiedete, der nur geringfügige Änderungen bei den Agrarausgaben beinhaltete und nur einen geringen Anstieg beim Regionalfonds vorsah. Doch es handelte sich um ein völlig unangemessenes Ergebnis, und die Verzögerung hatte außerdem dafür gesorgt, dass der eigene Haushaltsplan des Parlaments über ein halbes Jahr lang bei dem durchschnittlichen Satz der Ausgaben des Jahres 1979 verharrte, was seine Tätigkeit ernsthaft beeinträchtigte, da die Zahl der MdEPs mit den Direktwahlen beträchtlich zugenommen hatte. Die Wirkung bestand – wie Spinelli vorausgesehen hatte – in einer Radikalisierung vieler MdEPs und in einer immer stärkeren Zustimmung zu der Vorstellung, dass das Parlament eine grundlegende Reform des Gemeinschaftssystems in die Wege leiten sollte.⁽²⁸⁾

DAS DIREKT GEWÄHLTE EP UND DIE ENTSTEHUNG DES ENTWURFS EINES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION

Spinelli stand – drei Jahrzehnte nach seiner Initiative zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft in den frühen fünfziger Jahren – wieder einmal im Zentrum eines intensiven Bemühens, Europa eine föderalistische Struktur zu geben. Doch dieses Mal hatte ihm die von Monnet praktizierte Methode, das föderale Europa in einer Reihe von Schritten aufzubauen, ein direkt gewähltes Parlament beschert, das als verfassunggebende Versammlung agieren konnte, und im Alter von 75 Jahren hatte er jetzt nicht nur eine Vorstellung davon, wie sich die Idee in Form eines Vertrags zur Gründung einer föderalen Europäischen Union verwirklichen ließe, sondern auch die Fähigkeit, durch Überzeugung und als Vorbild eine Führungsrolle zu übernehmen. Er erkannte, dass er damit beginnen müsste, das Engagement eines ausreichenden Kernbestands an einzelnen MdEPs für die Idee zu gewinnen, um anschließend die Strukturen des Parlaments und die Fraktionen für die Reise an Bord zu nehmen.

Er leitete seine Kampagne im Mai 1980 in einer Debatte über den Haushalt ein, als er das Gefühl hatte, dass die MdEPs aufgrund ihrer Behandlung durch den Rat hinreichend verärgert waren. Er erklärte, das Verhalten des Rates im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan sei so beschaffen, dass das Parlament eine Reform der Institutionen einleiten müsse: Falls diese Reform von den Regierungen unter Missachtung des Parlaments in Angriff genommen würde, wäre das Ergebnis eine zwischenstaatliche Reform, die nichts ändern würde; im Falle einer Reform durch das Parlament kämen stärkere supranationale Institutionen zustande, die imstande wären, die Probleme anzugehen. Anschließend richtete er ein Schreiben an sämtliche MdEPs und eine Einladung zu einem Abendessen im Restaurant Crocodile; der Einladung folgten nur drei weitere Italiener, drei Briten und zwei Deutsche, die allerdings den „Crocodile-Club“ zur Förderung der Idee gründeten.⁽²⁹⁾ Die Zahl der Mitglieder nahm zu; es fanden regelmäßige wöchentliche Treffen abgehalten, und am Ende des Jahres hatten etwa 80 Mitglieder Interesse bekundet. Es wurde eine EntschlieÙung zur Unterzeichnung durch die MdEPs verfasst; darin wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe vorgeschlagen, die sämtliche Fraktionen und Meinungsströmungen repräsentieren und sich der Aufgabe annehmen sollte, eine Verfassung auszuarbeiten, die anschließend den Mitgliedstaaten vorgelegt werden sollte. Bis Juni gab es 179 Unterschriften aus allen großen Fraktionen. Doch die größte Fraktion, die Christdemokraten, war unterrepräsentiert, offenkundig deshalb, weil sie selbst bei den föderalistischen Initiativen im Parlament eine herausragende Rolle gespielt hatten und deshalb Spinelli als Eindringling sahen. In Gesprächen mit den Christdemokraten fand Spinelli jedoch heraus, dass sie zufrieden sein würden, wenn in der EntschlieÙung ein vollwertiger parlamentarischer Ausschuss vorgeschlagen würde und nicht eine weniger formelle Arbeitsgruppe; zu diesem Zugeständnis war er bereit, was sichtlich eine bedeutende Verbesserung war.

Das Parlament nahm die EntschlieÙung an, und der Ausschuss für institutionelle Angelegenheiten nahm seine Tätigkeit im Januar 1982 mit einer beträchtlichen Zahl von Mitgliedern auf, die eine ausgewogene Vertretung der Fraktionen darstellten und zu denen drei Vorsitzende anderer Ausschüsse gehörten. Spinelli wollte betonen,

dass es eine breite Unterstützung gab, und eine übermäßige Identifizierung mit seiner Person vermeiden. Von sechs Ko-Berichterstattern aus verschiedenen Fraktionen wurden Kapitel zu einer Reihe von Aspekten ausgearbeitet; den Rahmen bildete ein grundlegender allgemeiner Entwurf, den er selbst als Gesamtberichterstatter vorlegte und in dem die Grundsätze demokratischer und leistungsfähiger Institutionen und der Grundsatz der Verteilung der Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip unterstrichen wurden. Der Ausschuss erörterte und überarbeitete sämtliche Berichte mehrmals, bis ein umfassender Berichtsentwurf kollationiert und von Spinelli herausgegeben wurde; er wurde im Ausschuss erörtert, abgeändert und von einer breiten Mehrheit angenommen. Die anspruchsvolle Arbeit war abgeschlossen, und der Text wurde dem Plenum vorgelegt, das nach einer Debatte über 185 Änderungsanträge und der Annahme einiger Änderungsanträge die Entschließung im September 1983 mit 202 gegen 37 Stimmen annahm.

Vier Juristen arbeiteten anschließend mit Spinelli bei der Redaktion eines Rechtstexts zusammen, der den Artikel 82 enthielt, in dem verfügt wurde, dass der Vertrag nach der Ratifizierung durch über die Hälfte der Mitgliedstaaten, die zwei Drittel der Bevölkerung der Gemeinschaft vertreten, in Kraft treten könnte. Dieser Schritt war natürlich dazu bestimmt, einer Torpedierung des gesamten Unterfangens durch das Veto von einem oder zwei Mitgliedstaaten vorzubeugen und der Initiative damit das Schicksal der EPG im Jahre 1954 zu ersparen. Spinelli wusste, dass der Punkt kontrovers sein würde, und hatte damit bis zu dieser Phase gewartet, so dass die MdEPs sowohl die Bedeutung des Projektes würdigen und gleichzeitig das Vertrauen haben könnten, dass seine Umsetzung anhand einer ausreichenden Rechtsgrundlage erfolgen konnte. Die Effizienz dieser Strategie bestätigte sich am 14. Februar 1984, als das Plenum den Rechtstext mit der noch breiteren Mehrheit von 237 gegen 32 Stimmen annahm.

DER VOM PARLAMENT VORGELEGTE VERTRAGSENTWURF

Abgesehen von Artikel 82, mit dem das Veto gegen eine Vertragsänderung umgangen wurde, wurde bei den verschiedenen Vorschriften des Entwurfs eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union kein Bruch mit der Methode vollzogen, auf den Grundmauern der Europäischen Gemeinschaft aufzubauen. Viele der darin enthaltenen Vorschriften sind in späteren Änderungsverträgen umgesetzt worden. Der Unterschied bestand eher in dem Umfang dessen, was vorgeschlagen wurde, nämlich ein radikal neuer Aufbruch zur Schaffung einer mächtigeren, demokratischeren und effektiveren Union.

Damit würde die Europäische Union sämtliche Rechtsakte, Praktiken und Institutionen der Europäischen Gemeinschaft übernehmen, die mit dem neuen Vertrag vereinbar waren. Der Europäische Rat würde über seine eigenen Arbeitsmethoden beschließen, und eine neue Aufgabe würde in der Nominierung des Präsidenten der Kommission bestehen, der die Liste der übrigen Kommissionsmitglieder erstellen würde, die dem Parlament zur Zustimmung unterbreitet würde. Der Rat würde überwiegend nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit und in Mitentscheidung mit dem Parlament beim Erlass von Rechtsakten beschließen. Die Kommission würde gestärkt werden, und dem Gerichtshof würde ein

Gericht erster Instanz zur Seite gestellt werden. Die Teilung von Befugnissen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten würde dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Es sollte eine Währungsunion und einen Zeitplan für die Vollendung des Binnenmarktes geben, und die Vorschriften für die Umwelt- und Sozialpolitik sollten expliziter formuliert werden. Die Unterscheidung zwischen Agrarausgaben und sonstigen Ausgaben würde abgeschafft, und die Union würde die Befugnis haben, ihre „Eigenmittel“ zu erheben. Diese Vorschriften standen ausnahmslos im Einklang mit der föderalen Entwicklung der Gemeinschaft. Doch die Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung und die politischen Aspekte der Außenpolitik sollten in die Verantwortung des Europäischen Rates fallen, der über seine eigenen Verfahren entscheiden, d.h. auf der Grundlage des Konsens arbeiten sollte, bis er einen anderslautenden Beschluss fassen würde.

Spinelli hatte die nächsten Schritte sorgfältig geplant, als es darum ging, genügend Unterstützung zu gewinnen, um die Ratifizierung des Vertragsentwurfs sicherzustellen. Das Parlament sicherte sich die Unterstützung der europäischen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie anderer Teile der Zivilgesellschaft. Der Vertrag wurde den Parlamenten der Mitgliedstaaten vorgelegt; er stieß generell auf ein positives Echo und wurde in der vorliegenden Form vom belgischen und vom italienischen Parlament angenommen. Doch der Durchbruch kam, als Spinelli zusammen mit dem Präsidenten des Parlaments, Piet Dankert, und dem Vorsitzenden des Institutionellen Ausschusses, Mauro Ferri, zwei Monate nach Verabschiedung des Vertrags durch das Europäische Parlament, Präsident Mitterand besuchte. Spinelli glaubte, dass eine französische Führungsrolle der Schlüssel zum Erfolg sein würde. Deshalb erläuterte er die einzigartige Rolle, die Frankreich und damit Mitterand selbst bei der Einleitung des Prozesses der Ratifizierung übernehmen könnten; er schlug vor, dass Mitterand in seiner Rede vor dem Parlament im Mai 1984 als damaliger Präsident des Europäischen Rates eine entsprechende Erklärung abgeben sollte. Mitterand war offenkundig beeindruckt von den Ausführungen Spinellis; denn am Schluss seiner Rede bekundete er seine Unterstützung für den Vertragsentwurf und fügte hinzu: „Frankreich steht für ein solches Unterfangen bereit.“ Er als Präsident sei bereit, im Namen Frankreichs „Ihren Entwurf, dessen Ausrichtung Frankreich unterstützt, zu prüfen und zu verteidigen“; außerdem erklärte er, dass man mit Konsultationen beginnen sollte, die zu einer Konferenz der „betroffenen Mitgliedstaaten“ führen müssten, womit er implizit die Umgehung des Vetos durch Artikel 82 akzeptierte.(30)

In der Zwischenzeit hatte die Delegation des Parlaments Bonn besucht, wo Spinelli bei den Parteien und den Mitgliedern des Bundestages auf breite Zustimmung stieß. Doch die Reaktion des Kanzleramtes lautete, dass die Zeit noch nicht reif sei, Alternativen zu einem gemeinsamen Vorgehen aller Mitgliedstaaten in Erwägung zu ziehen; dabei wurden vor allem die Besatzungsmächte, d.h. das VK und Frankreich, angeführt. Die Präferenz für ein gemeinsames Vorgehen sämtlicher Mitgliedstaaten sei ein fest verankertes Element der deutschen Europapolitik (31), und es ist durchaus möglich, dass die politische Lage in der Sowjetunion, wo Gorbatschow ein Jahr später die Führung übernehmen sollte, schwer bei Kanzler Kohl wog, der – wie anscheinend viele seiner Generation – die widersprüchlichen Ambitionen miteinander verknüpft hatte, sowohl die europäische Einigung als auch die deutsche Wiedervereinigung zu erreichen, wobei die deutsche Wiedervereinigung die Zustimmung aller vier Besatzungsmächte erforderte.(32)

Mitterrand sicherte anschließend im Juni die Zustimmung des Europäischen Rates zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses der persönlichen Vertreter der Regierungschefs; dieser Ausschuss wurde nach dem Namen des irischen Senators, der darin den Vorsitz führte, als Dooge-Ausschuss bekannt; er sollte den Weg für die vorgeschlagene Konferenz ebnen. Mitterrand benannte als seinen Vertreter Maurice Faure, der zu den Unterzeichnern der Römischen Verträge gehört hatte und von dem erwartet werden konnte, dass er für den Ausschuss einen Bericht ausarbeiten würde, in den die wichtigsten Elemente des Vertragsentwurfs einbezogen würden. Diesem Ansinnen kam er tatsächlich im Zwischenbericht des Ausschusses nach, der dem Europäischen Rat im Dezember 1984 vorgelegt wurde; die Vorbehalte der britischen, dänischen und griechischen Mitglieder wurden in zahlreichen Fußnoten mit abweichenden Standpunkten zum Ausdruck gebracht.

Spinelli hatte bis dahin Deutschland als "Schwachstelle" unter den Staaten ausgemacht, deren Unterstützung für den Vertragsentwurf notwendig war³³, und Helmut Kohl schlug eine Vertagung des Beschlusses über den endgültigen Bericht des Ausschusses vor; er sollte den Außenministern erst im März und dem Europäischen Rat nicht vor Juni vorgelegt werden. Spinelli empfand diese Verzögerung als Gefahr für den Vertragsentwurf.

VOM VERTRAGSENTWURF ZUR EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE

Das Schicksal des Vertragsentwurfs war in der Tat stark von einem weiteren Beschluss des Europäischen Rates unter der Präsidentschaft von Mitterrand beeinflusst worden; dabei ging es um die Ernennung von Jacques Delors als Präsident der Kommission mit Wirkung vom Januar 1985. Delors war entschlossen, der Gemeinschaft nach zwei Jahrzehnten der relativen Stagnation wieder neue Dynamik zu geben, doch wie Monnet bemühte er sich um das seiner Ansicht nach politisch Mögliche und gleichzeitig Notwendige, während Spinelli alle seine Bemühungen darauf verwandte, seine Vision des Notwendigen möglich zu machen. Delors verbrachte die verbleibenden Monate des Jahres 1984 mit Besuchen bei den Regierungschefs der Mitgliedstaaten, um herauszufinden, was sie bei den vier großen, von ihm als notwendig angesehenen Projekten – Währungsunion, gemeinsame Verteidigungspolitik, Reformen im Sinne einer effektiveren und demokratischeren Gestaltung der Institutionen und Vollendung des Binnenmarktes – akzeptieren würden³⁴. Es erübrigt sich der Hinweis darauf, dass das Projekt, für das es einstimmige Zustimmung – auch die von Margaret Thatcher – gab, der Binnenmarkt war. Delors begann also sein Amt als Präsident der Kommission, indem er sehr zügig und mit großer Energie ein sehr detailliertes Weißbuch über ein Programm zur Vollendung des Binnenmarktes bis zum Jahre 1992 vorbereitete; dieses Weißbuch sollte dem Europäischen Rat im Jahre 1985 vorgelegt werden.

Spinelli war ermutigt, als Delors ihm im September 1984 mitteilte, dass er jetzt von der ausschlaggebenden Rolle der Institutionen überzeugt sei (35). Doch Delors dachte zweifellos an institutionelle Reformen, die notwendig sein würden, um ein Projekt wie den Binnenmarkt effektiv zu machen, und weniger an die Reformen des Vertragsentwurfs in seiner Gesamtheit; dies bot einen Weg zur Überwindung des

Dilemmas von Kanzler Kohl, indem eine wichtige Reform auf den Weg gebracht wurde, der voraussichtlich nach sämtliche Mitgliedstaaten zustimmen könnten.

Delors hatte den Vorteil eines engen Verhältnisses zu Mitterand, was auch auf sein vorheriges Amt als Finanzminister in der Regierung Mitterand zurückzuführen war; diese Tatsache und sein Amt als Präsident der Kommission halfen ihm dabei, Gehör bei Helmut Kohl zu finden. Deshalb war es vielleicht nicht überraschend, dass sowohl Kohl als auch Mitterand vor der Tagung des Europäischen Rates im Juni bekannt gaben, dass sie Reformen befürworteten wie beispielsweise Schritte in Richtung auf die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat, eine Ausweitung der Befugnisse der Kommission und des Parlaments und eine Ausweitung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft. Diese Punkte waren die Vorbedingungen für die Einheitliche Europäische Akte, die nicht dem Vertragsentwurf insgesamt entsprach.

Dieser Beleg dafür, dass Mitterand den Vertragsentwurf fallengelassen hatte, war sehr beunruhigend für Spinelli, der sich am 22. Mai einer schweren Krebsoperation unterzog, die ihn während des gesamten Sommers stark schwächte und ihn bis zum Oktober am Reisen hinderte. Margaret Thatcher, die der Errichtung des Binnenmarktes durch ein „Gentlemen's Agreement“ statt durch eine Vertragsänderung den Vorzug gab, war gegen den Vorschlag, eine Regierungskonferenz einzuberufen. Doch die italienische Präsidentschaft forderte eine Abstimmung, in der sich die sechs Gründerstaaten zusammen mit Irland gegen die negativen Voten Großbritanniens, Dänemarks und Griechenlands durchsetzten. Dies war zwar ermutigend, doch Grundlage der Regierungskonferenz waren das Weißbuch der Kommission und der Bericht des Dooge-Ausschusses und nicht der vom Parlament verabschiedete Vertragsentwurf. So beschränkten sich die wichtigsten institutionellen Reformen, die in die Einheitliche Europäische Akte Eingang fanden, welche im Dezember 1985 vom Europäischen Rat vereinbart wurde, auf eine Vorschrift, wonach bei Rechtsvorschriften im Bereich des Binnenmarktes die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erfolgen würde, ein Verfahren der „Zusammenarbeit“, das dem Parlament die Tür zu legislativen Befugnissen einen Fußbreit öffnete, und ein Verfahren der Zustimmung für Beitrittsverträge und Assoziierungsabkommen; darüber hinaus gab es einige neue Zuständigkeiten in Bereichen wie Umwelt- und Sozialpolitik und einen Fonds zur Unterstützung der weniger entwickelten Regionen der Gemeinschaft zusammen mit einer Verpflichtung auf das Ziel der Währungsunion.

Die erste Reise Spinellis nach seiner Operation führte ihn Anfang Oktober nach Bonn, wo er im Bundestag herzlich begrüßt wurde; allerdings hatte der Bundestag die Vorlage seines Berichts verzögert, in dem empfohlen wurde, dass der Vertragsentwurf die Grundlage für den Standpunkt der Bundesregierung sein sollte, bis die Regierungskonferenz abgeschlossen war; der Grund war vielleicht darin zu suchen, dass die Christdemokraten ihre Unterstützung für das stärker föderalistische Projekt bekunden wollten, während sie gleichzeitig Kohl am Vortag des Beschlusses über die Einheitliche Akte im Europäischen Rat nicht in Verlegenheit bringen wollten. Spinelli reiste daraufhin zu einem Mittagessen mit Delors nach Brüssel, wo Delors erklärte, dass nicht nur Großbritannien, sondern jetzt auch Frankreich und Deutschland gegen den Vertragsentwurf seien und dass die Kommission – realistischer als das Parlament – um einen Kompromiss bemüht sei; nach der Tagung

des Europäischen Rates erklärte Delors dem Parlament, die erzielte Vereinbarung reiche nicht aus, sie sei aber dennoch ein bedeutender Schritt.

Die Einheitliche Europäische Akte wurde im Februar 1986 unterzeichnet. Spinelli versuchte trotz seines sich verschlechternden Gesundheitszustandes, MdEPs für eine Kampagne zu gewinnen, die darauf abzielte, die Unterstützung einer Gruppe von Mitgliedstaaten dafür zu gewinnen, dass dem Parlament nach den nächsten Europawahlen eine verfassunggebende Rolle zugewiesen würde. Doch die MdEPs waren dazu nicht länger bereit.(37) Spinelli starb am 23. Mai in dem Glauben, dass das Ergebnis aller seiner Bemühungen lediglich „eine erbärmliche kleine Maus war, bei der viele den Verdacht haben, dass es eine tote Maus ist“.(38)

DAS VERMÄCHTNIS SPINELLIS

Das Vermächtnis der zweiten großen Episode der föderalen europäischen Odyssee Spinellis in der Zeit von 1970 bis 1986 hatte zwei Aspekte. Er setzte die Vorstellung von einer europäischen Verfassung wieder auf die politische Landkarte, von der sie seit Mitte der fünfziger Jahre verschwunden war, und er leistete einen bedeutenden Beitrag dazu, dass der Prozess der föderalen Entwicklung der Gemeinschaft nach der von de Gaulle initiierten Stagnation wiederbelebt wurde.

Delors zeigte sich in seinen Memoiren „überrascht und verletzt“ darüber, dass Spinelli die Einheitliche Akte derart heftig kritisiert hatte, und wies darauf hin, dass er ohne die Wirkung des Vertragsentwurfs nicht in der Lage gewesen sei, darin so viele „Faktoren des Fortschritts“ einzufügen.(39) Mit der EEA wurde in der Tat eine Periode der Dynamik in der Gemeinschaft eingeleitet, in der wichtige föderale Elemente des Vertragsentwurfs wirksam wurden. Die offenkundig bescheidenen institutionellen Reformen der Akte führten – über nachfolgende Verträge – zur Anwendung der Grundsätze der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und der Mitentscheidung für die meisten Legislativbeschlüsse, zur Ernennung des Präsidenten der Kommission durch den Europäischen Rat nach Zustimmung des Parlaments und zur Errichtung des Gerichts erster Instanz. Die Subsidiarität wurde zu einem Grundprinzip für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und – wie sie jetzt genau wie im Vertragsentwurf heißt – der Union. Die in der Einheitlichen Akte enthaltene Verpflichtung auf „die schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“ wurde mit der Einführung des Euro und der Errichtung der Europäischen Zentralbank erfüllt; hier wurden das britische und das dänische Veto mit einem Schachzug umgangen, der auf eine spezifische Anwendung des Grundsatzes von Artikel 82 hinauslief. Mittlerweise gibt es eine vertragliche Vorschrift für diesen Präzedenzfall zugunsten von Mitgliedstaaten, die weitergehen wollen und sich schneller auf eine föderalistische Politik hinbewegen wollen.

All dies bestätigte die konstruktive Synergie der Ansätze von Monnet und Spinelli beim Bau eines föderalen Europas. Es waren die Errichtung der EGKS durch Monnet und die Initiative des Vorschlags für eine EVG gewesen, die Spinelli die Chance gaben, sein Projekt für eine föderale EPG zu fördern; daraus ging wiederum das Projekt des Gemeinsamen Marktes hervor, so dass der von Monnet befürwortete Gemeinschaftsprozess wiederbelebt wurde und sein Geltungsbereich innerhalb der EWG erfolgreich ausgeweitet wurde. Dank der in der EGKS und den späteren

Verträgen enthaltenen Vorschriften über Direktwahlen war Spinelli imstande, so weit zu gehen, dass er in Form des vom Parlament vorgelegten Vertragsentwurfs seine Vision davon verwirklichen konnte, dass die Vertreter der Bürger eine föderalistische Verfassung ausarbeiten, die zu den föderalen Elementen in späteren Verträgen führten, und dass das Ziel einer föderalen europäischen Verfassung weiterhin auf der Tagesordnung blieb.

Spinelli erkannte diese Synergie, als er am Tag nach dem ersten beeindruckenden positiven Votum des Parlaments über den Vertragsentwurf im September 1983 erklärte, dass „Monnet das große Verdienst hat, Europa aufgebaut zu haben, und die große Verantwortung, es schlecht aufgebaut zu haben“.⁽⁴⁰⁾ Auch wenn es 1950 sicherlich nicht möglich war, „Europa gut zu bauen“ – im vollen Sinne dessen, was Spinelli zweifellos vorschwebte –, hielten seine radikalen Initiativen in den Jahren 1951-53 und 1981-84 nicht nur das Ziel einer föderalen europäischen Verfassung auf der Tagesordnung, sondern sie waren auch wichtige Impulse hin zu einem besseren Bau der Union. Zwanzig Jahre später setzte der Konvent die Idee einer Verfassung erneut auf die Tagesordnung, doch als Bezeichnung für ein weniger föderales und komplizierteres Projekt als den Vertragsentwurf des Parlaments, und das Ergebnis besteht fast mit Sicherheit darin, dass es einige weitere Schritte in die föderale Richtung geben wird. Damit ist der endgültige Zielort seiner Odyssee noch nicht in Sicht. Doch sein Leben ist weiterhin eine Inspiration für diejenigen, die die Reise fortsetzen, und vor allem für diejenigen, die sie vollenden wollen.

- 1 Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio io, Ulisse* (Bologna: Il Mulino, 1984), SS. 307-8; auf Englisch in John Pinder (Hrsg.), *Altiero Spinelli and the British Federalists. Writings by Beveridge, Robbins and Spinelli 1937-43* (London: Federal Trust, 1998), S.4.
- 2 Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order* (London. Macmillan, 1937) und *The Economic Causes of War* (London Jonathan Cape, 1939). Siehe auch Altiero Spinelli, 'The United States of Europe and the Various Political Tendencies', in Pinder, *ibid.*, SS. 87-119.
- 3 Altiero Spinelli und Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene* (Mailand Mondadori, 2006), SS. 11-38, und Pinder, *ibid.*, SS. 73-85.
- 4 Lucio Levi, 'Altiero Spinelli: fondatore del movimento per l'unita europea', in Spinelli und Rossi, *ibid.*, SS. 165-240, hier S. 179.
- 5 Walter Lippens und Wilfried Loth (Hrsg), *Documents on the History of European Integration, Vol 3 The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950* (New York und Berlin: de Gruyter, 1988), S. 173.
- 6 Luigi Vittorio Majocchi und Francesco Rossolillo, // *Parlamento europeo* (Neapel: Guida editori, 1979), SS. 46-9, mit den Protokollen der Tagung der Außenminister, SS. 173-91.
- 7 Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948/1969*, herausgegeben von Edmondo Paolini (Bologna Il Mulino, 1989), SS. 140-3.
- 8 Carl J. Friedrich, 'Introduction', in Robert R. Bowie und Carl J. Friedrich (Hrsg), *Studies in Federalism* (Boston und Toronto: Little Brown and Company, 1954), SS. xxvii, xxix
- 9 Spinelli, *Diario 1948/1969*, SS. 170-1.
- 10 *Ibid.*, SS.167-8.
- 11 *Ibid.*,S. 269.

- 12 Siehe Richard Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954* (London: Federal Trust, 2000), SS. 85-90, 214-15.
- 13 *Diario 1948/1969*, S.423; Lucio Levi, *op cit*, S.236.
- 14 Altiero Spinelli, *The Eurocrats. Conflict and Crisis in the European Community* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1966).
- 15 Edmondo Paolini, Altiero Spinelli; *Appunti per una biografia* (Bologna; Il Mulino, 1988), SS.178-9.
- 16 Siehe Richard Mayne und John Pinder, *Federal Union The Pioneers - A History of Federal Union* (Basingstoke: Macmilian, 1999), SS.181-4.
- 17 Aussagen von Christopher Layton, Kabinettschef von Spinelli im Zeitraum 1971-73, Direktor in der GD für Technologie und Industrie in der Zeit von 1973-81.
- 18 Spinelli, *Diario 1970/1976*, herausgegeben von Edmondo Paolini (Bologna: Il Mulino, 1991), S. 25.
- 19 *Ibid*, SS. 192, 195.
- 20 *Ibid*, SS. 202, 211-12.
- 21 Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, S. 311.
- 22 *Diario*, 1970/1976, SS. 278-79, 295-98.
- 23 In einer Rede vor der Abgeordnetenversammlung am 10. Februar 1977, zitiert in Edmondo Paolini, *op. cit.* in Nr. 15, S. 236.
- 24 Spinelli erklärte seine Beziehungen zur KPI ausführlich in *Come ho tentato di diventare saggio*, SS. 255-57.
- 25 *Crocodile Newsletter*, Nr. 1, 10/1980, S. 11, und Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Basingstoke und New York: Macmillan Press und St Martin's Press, 1998), S.142.
- 26 Aussagen von Christopher Layton.
- 27 Spinelli, *Diario 1976/1986*, herausgegeben von Edmondo Paolini (Bologna: Il Mulino, 1992), S. 1327. Zu seinen Reden im Parlament zu Haushaltsfragen und zum Entwurf des EU-Vertrags siehe Altiero Spinelli, *Speeches in European Parliament*, Pier Virgilio Dastoli (Hrsg), (Brüssel: Fraktion der Kommunisten und Nahestehenden im Europäischen Parlament), aufgelistet auf SS. 254, 255.
- 28 Siehe Corbett, *op cit*, SS. 97-99. Die Kapitel 6-9 im Buch von Richard Corbett geben eine ausführliche Übersicht über die Entwicklung des Vertragsentwurfs von Anfang bis zum Schluss.
- 29 *Diario 1976/1986*, S. 496.
- 30 Corbett *op cit*, S. 177.
- 31 Siehe zum Beispiel Simon Bulmer, Charlie Jeffery und William E. Patterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the regional milieu* (Manchester: Manchester University Press, 2000).
- 32 Interview mit Helmut Kohl von Christopher Layton, damals Redakteur für Europapolitik beim *Economist*, zu Beginn der sechziger Jahre.
- 33 *Diario 1976/1986*, S. 1117.

- 34 Jacques Delors, Mémoires (Paris: Plon, 2004), S. 185.
- 35 Diario 1976/1986, S. 1072.
- 35 Corbett, op cit, S. 215 und Spinelli, Diario 1976/1986, S. 1217.
- 37 Diario 1976/1986, SS. 1299, 1312-13.
- 38 Altiero Spinelli, Discorsi al Parlamento europeo, 1976-1986, a cura di Pier Virgilio Dastoli (Bologna: Il Mulino, 1986), S. 369.
- 39 Delors, op.cit, S.175.
- 40 Interview mit Michael Burgess am 15. September 1983, zitiert in Burgess, Federalism and the European Union. Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987(London: Routledge, 1989), SS. 55-6.

PAOLO PONZANO: DER „SPINELLI-VERTRAG“ VOM FEBRUAR 1984: DIE EINLEITUNG DES PROZESSES DER KONSTITUTIONALISIERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

EINLEITUNG

Auf Drängen von Altiero Spinelli nahm das Europäische Parlament am 14. Februar 1984 einen Vertragsentwurf an, mit dem der Prozess der Konstitutionalisierung der Europäischen Union eingeleitet wurde. Diese Initiative führte zunächst zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Einheitliche Akte, Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza) und anschließend zum Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004.

Das Bemühen von Altiero Spinelli, eine Verfassung auszuarbeiten (d.h. der Europäischen Gemeinschaft einen Verfassungstext an die Hand zu geben) fiel in eine Zeit, als die Europäische Gemeinschaft Verhandlungen über die Höhe des britischen Beitrags zum Gemeinschaftshaushalt, über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und über die Aufstockung der Eigenmittel der Union führte (ganz abgesehen von den Verhandlungen über den Beitritt Spaniens und Portugals). Wie man sieht, handelte es sich um die gleichen Probleme, die die Union im Jahre 2005 während der schwierigen Verhandlungen über die Mehrjährige Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 beschäftigten.

Zu jener Zeit rührte die zunehmende Frustration des Europäischen Parlaments daher, dass es zwar aus allgemeinen Direktwahlen hervorgegangen war, jedoch nicht über wirkliche Befugnisse verfügte, die ihm eine politische Einflussnahme auf den europäischen Beschlussfassungsprozess gestattet hätten (mit zwei, im Übrigen im wesentlichen negativen Ausnahmen: der Befugnis zur Ablehnung des vom Rat verabschiedeten Haushaltsplans und der Möglichkeit des Misstrauensvotums gegen die Kommission, ohne jedoch Einfluss auf deren Einsetzung nehmen zu können). Altiero Spinelli war bestrebt, das Europäische Parlament aus seiner rein beratenden Rolle herauszuführen und zur „Vorhut“ des Prozesses der Konstitutionalisierung in der Gemeinschaft zu machen; seine Absicht war es, die Dynamik wiederzubeleben, an deren Endpunkt – wenn auch nicht die unmittelbare Annahme einer europäischen „Verfassung“ – zumindest die tiefgreifende Reform der europäischen Institutionen, wie sie mit den Römischen Verträgen von 1957 geschaffen worden waren, stehen sollte. Es sollte – mit anderen Worten – die Initiative ergriffen werden, dem Prozess der europäischen Integration durch die Ausarbeitung eines „neuen Vertrags“ und nicht lediglich eine Änderung der bestehenden Verträge im Detail einen neuen Impuls zu geben.

DER SPINELLI-ENTWURF

Die erneute Lektüre des vom Europäischen Parlament im Februar 1984 unter dem entscheidenden Impuls von Altiero Spinelli angenommenen Entwurfs gestattet uns, seine außerordentliche Aktualität und gleichzeitig seinen Einfluss als Vorläufer der nachfolgenden Änderungen der Römischen Verträge zu entdecken. Die Aktualität des Spinelli-Entwurfs liegt gleichzeitig in der Methode der Ausarbeitung des Vertrags und im Inhalt eines bedeutenden Teils seiner Bestimmungen.

Zu Beginn der achtziger Jahre befand sich der Prozess der europäischen Integration – nicht ganz unähnlich der gegenwärtigen Situation – in den Auseinandersetzungen über den britischen Finanzbeitrag, über die Reform der Agrarpolitik und über die Aufstockung der Eigenmittel verfangen. Außerdem bereitete sich die Gemeinschaft auf ihre dritte Erweiterung um Spanien und Portugal vor, ohne dass gleichzeitig Vorsorge für eine Stärkung ihrer institutionellen Mechanismen und ihrer Kompetenzen getroffen wurde. Zum anderen war das Europäische Parlament im Jahre 1979 in allgemeiner Direktwahl gewählt worden, ohne dass sich an seinen im Wesentlichen beratenden Befugnissen etwas änderte. Die Ausnahme – die Befugnis zur Ablehnung des Haushaltsplans – hatte sich als stumpfes Schwert erwiesen, weil der Rat einen neuen Haushaltsplan hätte verabschieden können, der dem vom Parlament abgelehnten ähnlich war. Auch die Befugnis, der Europäischen Kommission das Misstrauen auszusprechen, hätte sich als stumpfe Waffe erwiesen, da die Mitgliedstaaten ein neues Kollegium von Kommissaren hätten bestimmen können, das dem Europäischen Parlament nicht unbedingt genehmer gewesen wäre als das Vorgängerkollegium (da das Parlament seinerzeit im Gegensatz zu heute nicht die Befugnis hatte, die Benennung der neuen Kommission zu billigen). Deshalb bestand die Gefahr, dass sich das Europäische Parlament – wie festgestellt wurde – zu *„einer mit einer zunehmenden moralischen und politischen Verantwortung ausgestatteten Versammlung entwickeln würde, der allerdings die Zuständigkeiten fehlten, die es ihm gestattet hätten, die Verantwortung wahrzunehmen“*. Als guter Stratege nahm sich Altiero Spinelli dieser unbefriedigenden Situation an und begann bereits 1980 in einer Rede im Europäischen Parlament, eine politische Initiative zu lancieren, die der Europäischen Gemeinschaft neue Zuständigkeiten und ihren Institutionen die Mittel zur Wahrnehmung der Zuständigkeiten geben sollte. In seiner Rede vom 25. Juni 1980 – anlässlich der Ablehnung des vom Rat verabschiedeten Haushaltsplans – forderte Altiero Spinelli das Europäische Parlament mit Nachdruck auf, das künftige Geschick der Europäischen Gemeinschaft in die Hände zu nehmen und die Initiative zur Ausarbeitung eines Entwurfs für eine „umfassende Reform“ der Römischen Verträge zu ergreifen.

Ich werde mich der Kürze wegen darauf beschränken, das konkrete Vorgehen von Altiero Spinelli in seinen grundlegenden Phasen zu schildern:

- a) Gründung des „Crocodile Clubs“ als übergreifende Gruppe von europäischen Parlamentariern mit innovativen Ideen (im Club gab es einen Gegensatz zwischen Neuerem und konservativen Bewahrern, wie sie bereits im Manifest von Ventotene zum Ausdruck kam);
- b) Einsetzung eines „Ad-hoc-Ausschusses“ innerhalb des Europäischen Parlaments, dem der Auftrag zur Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs erteilt wurde;

c) intensive Kontakte und Einflussnahme auf hochrangige politische Persönlichkeiten wie Enrico Berlinguer, Willy Brandt, Leo Tindemans und – nach der Abstimmung im Europäischen Parlament – François Mitterrand, den Spinelli aufgrund seiner Persönlichkeit und in seiner Eigenschaft als französischer Präsident für den Politiker hielt, der am ehesten den Vertrag unterstützen würde. Die Strategie von Spinelli erbrachte das erhoffte Ergebnis, als Mitterrand am 24. Mai 1984 in Straßburg in seiner Rede erklärte: *„Im Namen Frankreichs kann ich Ihnen versichern, dass Frankreich bereit ist, Ihren Entwurf zu prüfen, dessen Geist ihm zusagt.“*

Die Erklärung von Mitterrand kann – liest man sie heute – auf restriktivere Weise ausgelegt werden, doch hinter der Erklärung des Präsidenten stand auch das Interesse Frankreichs, den Spinelli-Entwurf zu unterstützen, wie dies J.M. Palayret hervorgehoben hat, der die diplomatischen Archive Frankreichs jener Zeit konsultiert hat. Das Interesse Frankreichs bestand darin, einen ehrgeizigeren Entwurf für die Europäische Union als Gegengewicht zu dem englischen Minimalismus einzusetzen und an der Option eines Europas der zwei Geschwindigkeiten (bzw. eines Europas der variablen Geometrie) festzuhalten, wie sie in Artikel 82 des Spinelli-Entwurfs skizziert wurde (darin war ein gemeinsam von den Regierungen zu fassender Beschluss über das Datum des Inkrafttretens des Vertrags und über die Beziehungen zu den Staaten vorgesehen, die den Vertrag noch nicht ratifiziert haben, sobald eine Mehrheit der Staaten, deren Bevölkerung zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft ausmacht, vorhanden war). Diese Klausel ist – wie man sieht – ehrgeiziger als die Erklärung Nr. 30 im Anhang zum Verfassungsvertrag vom 29.10.2004, auch wenn der Beweggrund dafür ebenfalls das Bestreben ist, die Regel der Einstimmigkeit zu „umgehen“.

DIE WESENTLICHEN ELEMENTE DES SPINELLI-ENTWURFS

Eine erneute Lektüre des Vertragstexts vom 14. Februar 1984 macht deutlich, dass der Großteil seiner innovativen Bestimmungen in die nachfolgenden Verträge bzw. in den Text des Verfassungsvertrags vom 29. Oktober 2004 übernommen worden ist. Im Folgenden soll ein kurzer Abriss gegeben werden:

Die von Spinelli verwendete Methode

Altiero Spinelli argumentierte als Erster, ein Verfassungsvertrag könne nicht nach der traditionellen diplomatischen Methode von einer Regierungskonferenz ausgearbeitet werden. Dieses Argument machten sich die Regierungen zu eigen, als sie im Anschluss an den dem Vertrag von Nizza einem Europäischen Konvent die Aufgabe übertrugen, einen neuen Vertragsentwurf vorzubereiten. Außerdem war im Spinelli-Entwurf die Mitwirkung der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft bereits im Keim enthalten, wie anschließend im Europäischen Konvent und bei seinen Arbeitsmethoden deutlich wurde.

Die generelle Struktur des Vertrags

Der Spinelli-Entwurf sollte ein neuer Vertrag zur Gründung der Europäischen Union und nicht lediglich eine einfache Änderung der bestehenden Verträge sein (im

Unterschied zur Einheitlichen Akte, den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, aber ebenso wie der Verfassungsvertrag vom 29.10.2004). Folglich hat Altiero Spinelli den „Verfassungsprozess“ der Union eingeleitet und ein Gegenstück zu den reinen Änderungen der bestehenden Verträge geschaffen.

Die Überwindung der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit/politischen Integration

In Artikel 1 des Spinelli-Entwurfs ist die Gründung einer Europäischen Union vorgesehen, die über die im Jahre 1984 bestehenden drei Europäischen Gemeinschaften, das Europäische Währungssystem und die politische Zusammenarbeit hinausgeht. Es handelt sich folglich um einen Ansatz, der der im Verfassungsvertrag von 2004 vorgesehenen Abschaffung der drei Säulen entspricht (an dieser Abschaffung wird im neuen Vertrag festgehalten werden, der aus der derzeit laufenden Regierungskonferenz hervorgehen wird).

Die Unionsbürgerschaft

In Artikel 3 des Spinelli-Entwurfs wird der Begriff der Unionsbürgerschaft parallel zur nationalen Staatsangehörigkeit eingeführt; beide sind sehr eng miteinander verbunden. Diese Konzeption ist schließlich in den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union übernommen und in den nachfolgenden Verträgen beibehalten worden.

Die Grundrechte

In Artikel 4 werden die Grundrechte genannt, wie sie sich aus den gemeinsamen Grundsätzen der nationalen Verfassungen sowie aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte ergeben. In diesem Artikel wird nicht nur auf die klassischen Rechte der EMRK Bezug genommen, sondern ebenfalls auf neue wirtschaftliche und soziale Rechte verwiesen, die in den nationalen Verfassungen gewährleistet werden (wie dies später bei der im Jahre 2000 in Nizza verkündeten und in den Verfassungsvertrag von 2004 aufgenommenen Charta der Grundrechte der Fall sein wird).

Die Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten

In Artikel 4 Unterabsatz 4 wird zur Gewährleistung der Achtung der Grundrechte der Grundsatz von Sanktionen gegen die Staaten eingeführt, die die demokratischen Grundsätze oder die Grundrechte verletzen. Diese Bestimmung greift den Artikeln voraus, die anschließend in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurden, nachdem einige Mitgliedstaaten bilaterale Sanktionen gegen Österreich verhängt hatten.

Die Institutionalisierung des Europäischen Rates

Im Spinelli-Entwurf wird in Artikel 8 erstmals der Europäische Rat in die Reihe der Einrichtungen und Organe der Union aufgenommen (während er in den Römischen Verträgen auf keinerlei Weise genannt wurde und dem Europäischen Rat in den nachfolgenden Verträgen einige Aufgaben übertragen wurden, ohne ihn jedoch zu einem Organ der Union zu machen). Erst im Verfassungsvertrag vom 29.10.2004

wird der Europäische Rat „institutionalisiert“. Auch in diesem Bereich erweist sich der Spinelli-Entwurf als Vorläufer der künftigen konstitutionellen Entwicklung.

Die Aktionsweisen der Union

In Artikel 10 des Spinelli-Entwurfs sind zwei Methoden für das Handeln der Union vorgesehen: zum einen die gemeinsame Aktion entsprechend der klassischen Gemeinschaftsmethode (Vorschlag der Kommission, Beschlussfassung im Rat mit Mehrheit, Mitentscheidung des Europäischen Parlaments), zum anderen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten nach der zwischenstaatlichen Methode. Das innovative Element des Spinelli-Entwurfs besteht darin, dass die Union mit Beschluss des Europäischen Rates vom zwischenstaatlichen Handeln zur Gemeinschaftsmethode übergehen kann (siehe Artikel 11). Diese Bestimmung greift den so genannten „Passerelle“-Klauseln voraus, die in den nachfolgenden Verträgen eingeführt worden sind, um den Übergang von einem Beschlussfassungsverfahren zu einem anderen, der Gemeinschaftsmethode besser entsprechenden Verfahren zu gestatten.

Das Subsidiaritätsprinzip

In Artikel 12 des Spinelli-Entwurfs wird erstmals das Konzept eingeführt, dass im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten das Handeln der Union dort notwendig ist, wo es sich im Vergleich zum Handeln der Mitgliedstaaten als wirksamer erweist, insbesondere dann, wenn die Ausmaße des Handelns der Union bzw. seine Auswirkungen über die nationalen Grenzen hinausreichen. Es handelt sich um die erste klare Definition des so genannten Subsidiaritätsprinzips, das anschließend mit dem Vertrag von Maastricht in das Europäische Recht eingeführt werden wird.

Die legislative Mitentscheidung von Rat und Europäischen Parlament

Im Spinelli-Entwurf wird das (anschließend im Verfassungsvertrag vom 29.10.2004 übernommene) Konzept des *europäischen Gesetzes* eingeführt, das von den beiden Teilen des Legislativorgans (Europäisches Parlament und Rat) verabschiedet wird. Die Annahme des europäischen Gesetzes erfolgt mittels eines Verfahrens der Mitentscheidung zwischen Europäischem Parlament und Rat, wie es anschließend im Vertrag von Maastricht vorgesehen wurde (mit dem Unterschied, dass das Europäische Parlament zuerst abstimmt und der Rat sich zum Text des Parlaments äußert und nicht umgekehrt, wie es im gegenwärtigen System der Fall ist). Dieser Unterschied ist mit dem Willen zu erklären, dem direkt von den Bürgern gewählten „Unterhaus“ – dem Parlament – Vorrang vor dem Ministerrat zu geben. Im Spinelli-Entwurf ist auch ein *Vermittlungsausschuss* zwischen Parlament und Rat mit Beteiligung der Kommission vorgesehen, wie er anschließend mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt wurde (nach dem deutschen Vorbild des Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat).

Die Amtseinsetzung der Kommission

Im Spinelli-Entwurf ist vorgesehen, dass die Kommission ihr Amt antritt, nachdem das Europäische Parlament über ihre Einsetzung abgestimmt hat. Auch diese Bestimmung ist in den nachfolgenden Verträgen übernommen und vervollkommen worden.

Der Rat der Union

In Artikel 20 ist vorgesehen, dass sich der Rat der Union aus Ministern zusammensetzt, die in besonderer Weise und ständig mit den Angelegenheiten der Union beauftragt sind. Mit dieser Bestimmung wird dem Legislativrat vorgegriffen, wie er vom Europäischen Konvent in seinem Vertragsentwurf vorgesehen wurde; diese Lösung ist im übrigen nicht in den Text des Verfassungsvertrags vom 29.10.2004 übernommen worden.

Der Kompromiss von Luxemburg über Mehrheitsbeschlüsse

Eine innovative Klausel des Spinelli-Entwurfs, die nicht in die nachfolgenden Verträge übernommen wurde, ist in Artikel 23 Unterabsatz 3 enthalten, in dem die Beibehaltung des „Kompromisses von Luxemburg“ vorgesehen wurde, um während einer Übergangsphase von zehn Jahren Mehrheitsbeschlüsse zu verhindern (für den Fall, dass ein vitales nationales Interesse von der Kommission als solches anerkannt würde). Diese Bestimmung, die ein Beleg für den politischen Realismus von Spinelli ist, hat jedoch eine Spur in den so genannten „Passerelle“-Klauseln hinterlassen, wonach nach einer bestimmten Zahl von Jahren (siehe Artikel 67 des Vertrags über die Europäische Union) der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit vorgesehen ist. Auch die vorübergehende Übernahme des so genannten Ioannina-Mechanismus in den neuen Vertrag, der am Ende der Regierungskonferenz stehen wird, orientiert sich vom Geist her an der Spinelli-Lösung.

Die Ernennung der Mitglieder der Kommission durch den Präsidenten

Diese Vorschrift des Spinelli-Entwurfs (Artikel 25) ist nicht in den nachfolgenden Verträgen aufgegriffen worden. Es handelt sich jedoch um eine Idee, die bereits während des Europäischen Konvents von Valéry Giscard d'Estaing formuliert worden war und von Nicolas Sarkozy in seiner Rede vom September 2006 wieder vorgetragen wurde: Es soll eine Kommission ernannt werden, die nicht an Staatsangehörigkeiten gebunden ist und nicht der gleichberechtigten Rotation der Mitgliedstaaten unterliegt. Es handelt sich auch in diesem Falle um einen Vorschlag, der einer künftigen Lösung vorgreift.

Der Vorrang des europäischen Rechts

In Artikel 42 des Spinelli-Entwurfs wird der Vorrang des europäischen Rechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten festgeschrieben. Diese Bestimmung, die sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stützt, ist in Artikel 6 des Verfassungsvertrags vom 29.10.2004 übernommen worden.

Weitere innovative Vorschriften des Spinelli-Entwurfs sind weder in den nachfolgenden Verträgen noch im Verfassungsvertrag von 2004 übernommen worden, z.B.

Das System des Finanzausgleichs

In Artikel 73 des Spinelli-Entwurfs wurde ein System des Finanzausgleichs vorgesehen mit dem Ziel, Ungleichgewichte in der Wirtschaftskraft der Regionen der

Union zu verringern. Diese Bestimmung, die sich an dem von der Bundesrepublik Deutschland zur Milderung des Gefälles zwischen den Bundesländern praktizierten Modell orientiert, wurde nicht in die nachfolgenden Änderungen der Verträge übernommen.

Das Inkrafttreten der Verträge

In Artikel 82 des Spinelli-Entwurfs war die Möglichkeit eines Inkrafttretens des Vertrags auch in Ermangelung einer Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten vorgesehen. Eine Mehrheit der Staaten, deren Bevölkerung zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft ausmacht, konnte über sein Inkrafttreten und die Beziehungen zu den Staaten, die ihn noch nicht ratifiziert haben, beschließen. Diese Klausel zielte darauf ab, die heute von Artikel 48 der geltenden Verträge auferlegte Einstimmigkeit zu ändern. Auch wenn sie nicht in die nachfolgenden Verträgen übernommen wurde, war sie Ausgangspunkt für andere Lösungen, die zum Zwecke der Umgehung des Erfordernisses der einstimmigen Zustimmung vorgeschlagen wurden (siehe z.B. die im „Penelope“-Entwurf, der auf Betreiben von Präsident Prodi von einer Gruppe von europäischen Beamten unter Leitung von F. Lamoureux ausgearbeitet wurde, vorgeschlagene Lösung).

Die Änderung der Verträge

In Artikel 84 war ein Verfahren zur Änderung der Verträge mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates gemäß dem auf Organgesetze anwendbaren Verfahren vorgesehen. Diese Bestimmung zielte darauf ab, den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Änderung des Vertrags zu entziehen und das Erfordernis der Einstimmigkeit abzuschaffen. Dieses Verfahren ist vor kurzem vom Europaabgeordneten Andrew Duff für den neuen Verfassungsvertrag erneut vorgeschlagen worden.

Das System der Finanzeinnahmen

In Artikel 71 des Spinelli-Entwurfs war die Möglichkeit vorgesehen, neue Einnahmen für die Union zu schaffen, ohne dass dazu eine Änderung des Vertrags erforderlich war (ausreichend war ein Organgesetz). Außerdem konnte die Kommission durch Gesetz zur Begebung von Anleihen ermächtigt werden. Dieser seinerzeit äußerst innovative Vorschlag hat auch heute nichts von seinem innovativen Charakter eingebüßt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Eine annähernde Schätzung zeigt, dass etwa zwei Drittel der innovativen Bestimmungen des Spinelli-Vertrags Eingang in die nachfolgenden Verträge gefunden haben. Was das verbleibende Drittel betrifft, ist etwa die Hälfte in den Verfassungsvertrag einbezogen worden bzw. wird heute in Form von Bestimmungen erörtert, die in den neuen Vertrag aufzunehmen sind, welcher im Jahre 2009 in Kraft treten soll. Diese erneute Lektüre des Vertrags von 1984 belegt nicht nur den unumgänglichen Charakter des Spinelli-Entwurfs, sondern auch seinen Weitblick. Altiero Spinelli hat den Prozess der Konstitutionalisierung der Verträge eingeleitet und innovative Lösungen vorgeschlagen, die zum großen Teil übernommen worden sind

oder als fundierte Lösungen für den neuen Verfassungsvertrag anerkannt werden. Wenn Spinelli ursprünglich auch den direkten Kampf im Zusammenhang mit der Einheitlichen Akte von 1986 (die als „Maus, die von einem Berg hervorgebracht wurde“ bezeichnet worden ist), verloren hat, können wir sagen, dass er heute den Kampf gewinnt, wenn es darum geht, der Europäischen Union einen Vertrag zu geben, der von seinem Inhalt her – wenn auch nicht formell – Verfassungscharakter hat und den Großteil der Lösungen enthält, die im Februar 1984 von ihm ersonnen und vom Europäischen Parlament im Februar 1984 verabschiedet wurden.

JEAN-LOUIS QUERMONNE: FÜHRT DIE DIFFERENZIERTE INTEGRATION ZU EINEM EHER FÖDERALEN ODER EINEM EHER KONFÖDERALEN EUROPA?

Vielleicht mutet es ja anachronistisch an, dass gerade diese Frage mit dem Konzept der Differenzierung in Verbindung gebracht wird. Zu Zeiten des Spinelli-Projekts nahm diese nämlich nicht den Platz ein, der ihr heute eingeräumt wird. Im Europa der Zehn stand die Idee der „variablen Geometrie“ noch nicht auf der Tagesordnung. Und in den Gründungsverträgen wurde den Mitgliedstaaten allenfalls das Recht zugestanden, die Geschwindigkeit des Integrationsprozesses durch Übergangsmaßnahmen zu drosseln. Wie in vielen anderen Bereichen führt der vom Europäischen Parlament im Jahre 1984 ausgearbeitete Vertragsentwurf auch hier eine Neuerung ein, indem er den Begriffsinhalt der Differenzierung erweiternd auf den Entscheidungsprozess ausdehnt. Der Föderalismus, in dessen Zeichen der Vertrag verfasst ist, erhält dadurch eine neue Flexibilität, die sich in den späteren Texten in einer besonderen Form der Föderation ausdrücken soll, einer Verbindung aus Bundesstaat und Staatenkonföderation, die heute noch weitgehend namenlos ist.

DIE VERSCHIEDENEN INHALTE DES KONZEPTS DER DIFFERENZIERUNG

1. Im gängigen Sinne bedeutet Differenzierung den unterschiedlichen Status der Mitgliedstaaten in ihren Beziehungen gegenüber der Union. Auch der Spinelli-Vertrag verfestigt die aus den Gründungsverträgen herrührende Sachlage, indem er in Artikel 35 einem Staat die Möglichkeit einräumt, von Übergangsmaßnahmen Gebrauch zu machen. Allerdings enthält der Artikel die umsichtige Ergänzung, dass diese „Maßnahmen ... jedoch zum Ziel haben (müssen), die spätere Anwendung aller Bestimmungen des Gesetzes auf alle Adressaten zu erleichtern.“ Übergangsmaßnahme bedeutet hier also nicht Ausnahmeregelung.

Ehrgeiziger erscheint da Artikel 66, in dem es heißt, „die Pflege der internationalen Beziehungen der Union erfolgt im Wege der Zusammenarbeit, wenn Artikel 64“ (der die gemeinsame Aktion zum Inhalt hat) „nicht anwendbar ist“ und wenn es sich insbesondere um Fragen handelt, „die die Interessen mehrerer Mitgliedstaaten der Union betreffen“. Mehrerer also, nicht aller, was eine Differenzierung hineinbringt.

Artikel 68 geht schließlich einen Schritt weiter und legt fest, dass „der Europäische Rat beschließen kann, einen bestimmten Bereich der Zusammenarbeit in die gemeinsame Aktion im Bereich der Außenpolitik zu überführen“ und „in Ausnahmefällen einstimmig einen oder mehrere Mitgliedstaaten von bestimmten Maßnahmen, die im Rahmen der gemeinsamen Aktion getroffen werden, auszunehmen“. Hier haben wir es also mit Ausnahmeregelungen und nicht mit Übergangsmaßnahmen zu tun. Das erinnert an die von François Lamoureux vorgeschlagene Bildung einer „Nachhut“, wenn bestimmte Staaten untereinander eine „verstärkte Zusammenarbeit“ eingehen wollen!

So setzt das Spinelli-Projekt im europäischen Einigungswerk auf eine Differenzierung, wie sie später die in jüngeren Verträgen eingeführten Klauseln des „Opting out“ und „Opting in“ veranschaulichen sollen.

2. Das lässt uns den Inhalt des Begriffs auf andere Bereiche wie die Verschiedenartigkeit der Entscheidungsprozesse ausdehnen.

Erinnern wir uns, dass die Gründungsverträge nur einen einzigen Prozess vorgesehen hatten, nämlich die hier als gemeinsame Aktion bezeichnete Gemeinschaftsmethode. Schließlich entwickelte sich die außenpolitische Zusammenarbeit der Staaten gemäß den „Davignon-Berichten“ in den 1970er Jahren außerhalb der Verträge. Eine der viel zu selten erwähnten Neuerungen, die mit dem Spinelli-Projekt eingeführt wurde, bestand daher in der Anerkennung des Nebeneinanders zweier verschiedener Entscheidungsmodi in ein und derselben Akte, d. h. der gemeinsamen Aktion und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage einer klar umrissenen Aufteilung der Zuständigkeiten. Das wiederum sollte in die – und in der Bezeichnung kommt das zum Ausdruck – Einheitliche Europäische Akte Eingang finden, später noch weiter herausgearbeitet und in Gestalt der „Säulen“ des Vertrags von Maastricht übernommen werden.

Während jedoch der Vertrag von Maastricht diese Differenzierung eher verfestigt, führt das Spinelli-Projekt in seinem Bemühen um Flexibilität ein System ein, das man heute als „Überleitungsbestimmungen“ bezeichnen würde. So ist in Artikel 11 Absatz 1 vorgesehen, bestimmte Bereiche der Zusammenarbeit nach einem Ad-hoc-Verfahren zum Gegenstand der gemeinsamen Aktion zu machen. Und Artikel 68 Absatz 2 dehnt diese Möglichkeit auf die Außenpolitik aus. Im Gegenzug untersagt Absatz 2 von Artikel 11 jeden Schritt in die entgegengesetzte Richtung, wenn es heißt „in den Bereichen, die der gemeinsamen Aktion unterliegen, kann die gemeinsame Aktion nicht durch die Zusammenarbeit ersetzt werden“. Hier widerspiegelt sich das Bemühen Altiero Spinellis, die Europäische Union zum Föderalismus zu führen.

3. Wenn wir nun den Begriff der Differenzierung bis zum Äußersten spannen, müssen wir erkennen, dass Artikel 82 über die Ratifizierung des Vertrages durch die Mitgliedstaaten eine Frage aufwirft, die sich heute in ihrer ganzen Aktualität darstellt. Er fordert eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaften ausmacht, und sieht vor, dass diese Staaten „unverzüglich zusammentreten, um einvernehmlich die Verfahren für die Inkraftsetzung dieses Vertrages und das Datum seines Inkrafttretens sowie über die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten, die ihn noch nicht ratifiziert haben, zu beschließen“. Das lässt die Möglichkeit eines erheblichen Statusunterschieds zwischen den Staaten offen.

AUF DER SUCHE NACH DEM BESONDEREN FÖDERALISMUS

Die Überlegungen zur Differenzierung, wie sie in und mit dem Spinelli-Projekt eingeführt werden, münden unweigerlich in die Frage, ob sie zu einem konföderalen oder einem föderalen Europa führen. Aber wir wissen natürlich, wie unverrückbar der Inspirator des 1984 vom Europäischen Parlament angenommenen Vertragsentwurfs dem Föderalismus verpflichtet war.

In der Tat hatte Spinelli durch seine Arbeit in der Kommission einen Eindruck davon erhalten, welche gewaltigen Hindernisse sich auftürmten, wenn es um die Förderung der Sache der Vereinigten Staaten von Europa nach dem Vorbild der Verfassung von Philadelphia ging. Und er hatte verstanden, dass das Straßburger Parlament auf dem Boden der Realität bleiben musste, um voranzukommen. Daher fanden in den Vertragsentwurf Bestimmungen Eingang, die zwar „nicht in Stein gemeißelt waren“, aber den Staaten, die sich als Vorhut sahen, ihren Weg zu gehen erlaubten, ohne vom Veto der anderen daran gehindert zu werden. Das Mittel der Differenzierung ist ein Bestandteil dieser Strategie.

Im Ergebnis dessen treffen wir auf eine Entwicklung, die sich ihre Anregungen sowohl bei der Staatenkonföderation, insbesondere bei der zu wählenden Art der Zusammenarbeit, als auch, über die direkte Aktion, beim Bundesstaat holt. Das funktioniert so gut, dass sich darin inzwischen ein juristisch noch schwer zu fassender dritter Weg ausmachen lässt. Sehr ungeschickt hatten wir versucht, ihn als „zwischenstaatlichen Föderalismus“ zu qualifizieren. Aber heute findet er seinen Ausdruck in dem von Jacques Delors eingeführten Begriff der „Föderation der Nationalstaaten“ oder besser noch der Föderation der Staaten und Bürger. Eine theoretische Begründung findet man in den jüngsten Arbeiten namhafter Juristen, darunter besonders Olivier Beaud.

Diese Suche nach einem besonderen europäischen Modell gerät gegenwärtig dadurch ins Stocken, dass es die Regierungen einiger Mitgliedstaaten ablehnen, die im Verfassungsvertrag enthaltenen Symbole auch in den Entwurf des vereinfachten Vertrags zu übernehmen. Was aber allein zählt, ist die Realität, und deren Interpretation ist Sache der Rechtslehre.

In der Realität kann man den unter dem Einfluss von Spinelli gegangenen Weg anhand eines Vergleichs zwischen dem europäischen positiven Recht und dem bundesstaatlichen Modell bestimmen. Während sich beim bundesstaatlichen Modell die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Föderation auf die Ausübung der gesetzgeberischen Funktion in einer zweiten Kammer beschränkt, ist es in der Europäischen Union so, dass sich die Beteiligung im Europäischen Rat und im Ministerrat auf die Wahrnehmung des Regierungsamtes erstreckt. Daraus ergeben sich natürlich Risiken dort, wo keine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zur Anwendung kommt. Mit der in den Verfassungsvertrag eingebrachten Idee eines Außenministers „in Doppelfunktion“ sollte dieser Mangel partiell beseitigt werden, indem zwischen den Befugnissen der Kommission und des Rates eine Synthese gefunden wird. Sofern die Befugnisse im neuen Vertrag erhalten bleiben, wird die Zukunft zeigen, welche Bezeichnung diese Persönlichkeit erhalten wird. Und sollte dieser Versuch gelingen, so dürfte einer Ausweitung des Systems der „Doppelfunktion“ auf andere Vizepräsidenten der Kommission in anderen Politikbereichen der Union nichts im Wege stehen. Die Union wäre dadurch mit einer „gemischten Regierung“ ausgestattet, die die Befugnisse des Rates und der Kommission in einem einzigen Exekutivorgan vereint.

Abschließend bleibt nichts als die Feststellung, dass man der zukunftsorientierten Vision Altiero Spinellis nur Respekt zollen kann. Gestützt auf die juristische Strenge und die Kohärenz des Projekts wie zugleich auf dessen Anpassungsfähigkeit und

Flexibilität, für die das Konzept der Differenzierung ein anschauliches Beispiel liefert, stellt das von ihm inspirierte Werk noch heute die Matrix eines spezifischen Föderalismus dar. Eines Tages werden die europäischen Staaten dessen Wesen erkennen und die Institutionen der Union danach gestalten. Und wenn das geschieht, werden sie auch Altiero Spinelli den Titel eines „Gründungsvaters“ zuerkennen müssen.

PHILIPPE DE SCHOUTHEETE: DER VERFASSUNGSPROZESS NACH DER TAGUNG DES EUROPÄISCHEN RATES VOM JUNI 2007

Bei der Behandlung dieses Themas sollte zunächst einmal dem deutschen Ratsvorsitz gedankt werden, denn es ist dem Engagement der Bundeskanzlerin und dem diplomatischen Geschick ihrer Mitarbeiter sowie dem klugen Einsatz des Einflusses des Landes, das den Ratsvorsitz innehatte, zu verdanken, dass die Quadratur des Kreises gelang – der wesentliche Inhalt des Verfassungsvertrags konnte durch die grundlegende Änderung seiner Form im Wesentlichen erhalten werden. Damit wurde er auch für jene annehmbar, die ihn zuvor abgelehnt hatten. Zweifellos befinden wir uns heute in einer weitaus günstigeren Lage als am Anfang des Jahres.

Der deutsche Ratsvorsitz hat sich um Europa sehr verdient gemacht. Er hat den Verfassungsprozess wieder in Gang gebracht, und er hat es vermocht, wieder Hoffnung aufkommen zu lassen. Gerade diesen Punkt gilt es hervorzuheben, vor allem, wenn man einige Aspekte dieses Neubeginns einer kritischen Betrachtung unterzieht, wie ich es zu tun beabsichtige.

Im Rahmen dieses Symposiums ergibt sich eine weitere Überlegung, nämlich dass der laufende Verfassungsprozess sozusagen das ganze Gegenteil dessen ist, was in der Absicht Spinellis lag.

- Spinelli erarbeitete einen Text, der sich durch Klarheit, Verständlichkeit und Kohärenz auszeichnen sollte. Die derzeit in Arbeit befindliche Fassung ist eindeutig weit entfernt von dem, was man unter Klarheit, Verständlichkeit und zweifellos auch Kohärenz versteht.
- Die Fassung aus dem Jahr 1984 wurde in völliger Transparenz von einer demokratisch gewählten Parlamentarischen Versammlung erarbeitet, womit man sich erstmals nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft EVG an ein solches Vorhaben wagte. Die derzeitige Fassung wird von einem Gremium von Rechtswissenschaftlern erarbeitet, deren Arbeit in aller Verschwiegenheit verläuft.
- Ein wesentliches Verdienst des „Vertrags Spinelli“ war die Stärkung der Entscheidungsbefugnisse durch die allgemeine Einführung des Mehrheitswahlrechts (Artikel 23). Die aus der Juni-Tagung des Europäischen Rates hervorgegangene Textfassung hingegen scheint sich durch die Einführung neuer Varianten des Kompromisses von Ioannina vor allem mit der Stärkung der Sperrminoritäten zu befassen.

Der Punkt jedoch, der in meinen Augen am meisten Besorgnis auslöst, betrifft die Mehrdeutigkeit der Texte. Spinelli war ernsthaft bemüht, Missverständlichkeiten zu vermeiden, vor allem in solchen Punkten, die auch heute noch Schwierigkeiten bereiten, wie beispielsweise die Rechtspersönlichkeit der Union (Artikel 6) oder der

Vorrang des europäischen Rechts (Artikel 42). Praktisch enthalten alle tatsächlich abgeschlossenen und ratifizierten europäischen Verträge einen missverständlichen Teil (das von Maastricht eingeführte Säulensystem ist ein Beispiel dafür). An sich ist dies nichts Verwerfliches, es ist zweifellos sogar unvermeidlich, denn die konstruktive Mehrdeutigkeit ist ein klassisches Verfahren, mit dem in der multilateralen Diplomatie schwierige Probleme gelöst werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob im vorliegenden Falle die Norm nicht überschritten wurde.

Der in Vorbereitung befindliche Vertrag ist per se mehrdeutig, und zwar insofern, als er vorgibt, sich vom Entwurf des Verfassungsvertrags deutlich zu unterscheiden - was zwar in der Form, nicht aber inhaltlich zutrifft. Er ist voll von weiteren Mehrdeutigkeiten, unter denen die Frage der „Symbole“ vielleicht am meisten überrascht. Jeder weiß, dass es eine europäische Flagge gibt, die auf unserem Gebäude und auf Hunderten von anderen Gebäuden weht, der man europaweit auf Schildern an Verkehrswegen oder Brücken und sogar auf einem offiziellen Photo des Präsidenten der Französischen Republik begegnet. Ungeachtet dessen scheint es unannehmbar, im Vertrag eine Beschreibung dieser Flagge vorzunehmen. Mit Mehrdeutigkeit hat das nichts mehr zu tun, es ist Unaufrichtigkeit.

Mit dieser Überlegung soll nicht moralisiert werden. Sie löst Besorgnis aus, weil wohl klar ist, dass früher oder später ein Preis dafür bezahlt werden muss. Der laufende Verfassungsprozess wurde 2001 in Laeken in Gang gesetzt. In der aus diesem Anlass vom Europäischen Rat verabschiedete Erklärung hieß es, dass „die europäischen Organe dem Bürger näher gebracht werden müssen“, „es mehr Demokratie und Transparenz braucht“, denn „die Bürger finden, dass alles viel zu sehr über ihren Kopf hinweg geregelt wird, und wünschen eine bessere demokratische Kontrolle“. Niemand hat jemals die in Laeken gestellte Beurteilung angezweifelt, im Gegenteil, sie begründete weitgehend die Arbeiten des Konvents. Sechs Jahre später nähern wir uns zweifellos dem Ende dieses Prozesses und wir müssen zugeben, dass die erwähnten Ziele nicht erreicht wurden. Im Gegenteil, für die Endphase sind eine geringere demokratische Kontrolle, weniger Transparenz, mehr Abstand zwischen dem Bürger und den Organen kennzeichnend. Und diese Entwicklung vollzieht sich in voller Absicht, gewollt als unerlässliche Vorbedingung mit Zustimmung der Regierungen. Kann man wirklich glauben, dass das ohne Wirkung bleibt? Dass die einst ermittelten Herausforderungen und Gefahren wie von Zauberhand verschwinden werden? Dass dies keine Auswirkungen auf die Öffentlichkeit haben wird?

Diese Fragen sollte man sich vergegenwärtigen, wenn es darum geht, die Zukunft zu planen. Ich gehe davon aus, dass der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni letzten Jahres beschriebene *Reformvertrag* tatsächlich noch in diesem Jahr unterzeichnet wird. Das schließt nicht aus, dass es zu Schwierigkeiten bei den Verhandlungen kommt, es lassen sich sogar die Hauptstädte ausmachen, wo sie herrühren könnten, jedoch halte ich die Überwindung dieser Schwierigkeiten angesichts der Wirkung des Mandats der Regierungschefs für wahrscheinlich.

Hieraus ergeben sich zwei Hypothesen. Entweder der Ratifizierungsprozess vollzieht sich reibungslos bis Juni 2009, wie es in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vorgesehen ist. Oder der Prozess gerät erneut ins Stocken, denn jedem ist klar, dass die Ratifizierung durch 27 Mitgliedstaaten niemals von vornherein

gewonnen ist und dass sich selbst die aufgeklärtesten Politiker mitunter in dieser Angelegenheit täuschen können.

In Bezug auf die erste Hypothese sollten sich die Mitglieder des Europäischen Parlaments (wie übrigens auch die Mitglieder der Kommission) unbedingt die Aufgabe stellen, sich aktiv und mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln in die nationalen Ratifizierungsprozesse einzuschalten, ob sie nun durch Parlamentsbeschluss oder durch Referenden vollzogen werden. Nur durch die Herbeiführung und Aufrechterhaltung der Aussprache, durch unermüdliche Erläuterungen, wozu die EU dient, wozu sie vor allem dienen könnte, wird es vielleicht gelingen, den Euroskeptizismus und die Distanzierung der Öffentlichkeit zu überwinden, die bereits in der Erklärung von Laeken vor sechs Jahren als Besorgnis erregend eingeschätzt wurden. Der neue Vertrag wird die Einbindung der nationalen Parlamente in den legislativen Entscheidungsprozess der EU bestätigen und weiter ausbauen. Andererseits wäre es durchaus berechtigt, dass sich die Mitglieder der europäischen Organe aktiver in die nationalen Debatten einschalten. Auf diese Art und Weise könnte man auch jenen Paroli bieten, die die Rechtmäßigkeit, den Nutzen und die Repräsentativität des Parlaments anzweifeln.

Parallel dazu scheint mir, dass man sich von dem allzu oft vorgebrachten Gedanken lösen sollte, dass es sich um eine endgültige Regelung der institutionellen Probleme der EU handelt. Intellektuell gesehen vermag ich zu der Überzeugung, dass für die Union mit den komplizierten Anforderungen des *Reformvertrags* das Nonplusultra ihrer verfassungsrechtlichen Regelungen, die endgültige Regelung der jahrzehntelang erörterten Probleme erreicht ist, nicht zu gelangen. Ästhetisch gesehen wäre es wirklich bedauerlich, wenn die Bemühungen, die beispielsweise Spinelli und der Konvent im Ringen um Kohärenz und Aufmachung unternommen haben, auf dem Müllhaufen der Geschichte landen würden und dass wir unseren Mitbürgern auf Dauer die Pflicht auferlegen würden, Textfassungen anzunehmen und anzuwenden, die ihnen weitgehend unverständlich bleiben. Politisch gesehen schließlich glaube ich nicht, dass tatsächlich alle Bestimmungen (vor allem über die Zusammensetzung der Kommission) ohne größere Anfechtungen umgesetzt werden können, was Neuverhandlungen nach sich ziehen würde. Das würde bedeuten, Künftiges zu verteufeln, anstatt zu verhindern, dass es dazu kommt.

Bleibe noch die Hypothese, dass die Ratifizierung erneut scheitert. Sollte man sich dann Jammern, Wehklagen und Nostalgie hingeben? Ich glaube nicht. Man sollte sich darauf einigen (nach zwei Niederlagen), dass die Zeit der „großen“ Verträge, mit denen die Zuständigkeiten und Verfahren für die gesamte EU in der Breite und in der Tiefe verändert werden, dann vorbei ist. Wir sollten akzeptieren, dass der Prozess der Ratifizierung dieser Art Text in einer Europäischen Union mit so vielen Mitgliedstaaten unkontrollierbar geworden ist. Wir sollten uns daher auf „kleine“ Verträge beschränken, die sich mit speziellen Aspekten befassen. Ein Vertrag, der sich darauf beschränken würde, der EU eine tragfähige Rechtsgrundlage und einen wirksamen Entscheidungsprozess zu vermitteln, damit eine ernsthafte Energiepolitik möglich wird, würde zweifellos die Hürde auch noch so anspruchsvoller Referenden nehmen. Dasselbe träfe auf einen Vertrag zu, der der Union glaubwürdige Handlungsfähigkeit im Hinblick auf die Bewältigung des Klimawandels ermöglichen würde. Die Unterstützung der Öffentlichkeit für diese Art von Vorschlägen ist gewiss. Für jene, die anderweitig vorankommen oder noch darüber hinausgehen wollen, bestehen

bereits jetzt Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb des institutionellen Rahmens. Interessant in dieser Hinsicht ist beispielsweise der Vertrag von Prüm. Man müsste sagen, dass man von nun an entschlossen ist, diese Formen zu nutzen. Wer heute „Nein“ sagt, geht vom Weiterbestehen des Status quo aus und davon, dass man ihm entgegenkommt. Wäre er jedoch überzeugt, dass die Entwicklung auf jeden Fall weiter geht, gegebenenfalls auch ohne ihn, wären seine Überlegungen möglicherweise differenzierter.

Autoren

Lucio Levi ist Professor der politischen Wissenschaft und vergleichenden Politik an der Universität von Turin und Mitglied der Union Europäischer Föderalisten

Richard Corbett ist ein Mitglied und ein früherer Beamter des Europäischen Parlaments

Ortensio Zecchino ist ein früheres Mitglied des Europäischen Parlaments und Professor für Geschichte

Roland Bieber ist Professor an der juristischen Fakultät der Universität von Lausanne

John Pinder ist Honorarprofessor des *College of Europe* und früherer Chairman des *Federal Trust*, London

Paolo Ponzano ist Direktor bei der Europäischen Kommission; er war verantwortlich für deren Task Force zur Zukunft der Union und institutionelle Angelegenheiten

Jean-Louis Quermonne ist emeritierter Professor der Universität von Grenoble

Philippe de Schoutheete war belgischer Botschafter und ist Mitglied des Verwaltungsrates von *Notre Europe*