



Die Gestaltung der Europäischen Union: Das Europäische Parlament und die institutionelle Reform 1979-1989

Geschichtsreihe des Europäischen Parlaments
STUDIE

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Wolfram Kaiser

PE 630.271 – November 2018

DE

Die Gestaltung der Europäischen Union: Das Europäische Parlament und die institutionelle Reform 1979-1989

Wolfram Kaiser

Auf der Grundlage zahlreicher seit kurzem zugänglicher Archivquellen werden in dieser Studie die politischen Maßnahmen untersucht, die das Europäische Parlament im Hinblick auf die institutionelle Reform der Europäischen Gemeinschaften von 1979 bis 1989 ergriff. Sie demonstriert, wie das Parlament bei der Konstitutionalisierung der heutigen Europäischen Union wichtige Funktionen erfüllte. Diese Funktionen beinhalteten die Festlegung verschiedener Kriterien für wirksame und demokratische Staatsführung, die Ausarbeitung von Rechtsbegriffen wie der Subsidiarität und sie drängten die Mitgliedstaaten, einer stärkeren institutionellen Vertiefung zuzustimmen, sowie dem Parlament im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Maastricht-Vertrages mehr Befugnisse einzuräumen.

AUTOR

Diese Studie wurde von Professor Dr. Wolfram Kaiser von der Universität von Portsmouth, Vereinigtes Königreich, auf Wunsch der Dienststelle „Historisches Archiv“ des Direktorats Bibliothek der Generaldirektion Parlamentarischer Forschungsdienst (EPRS) des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments verfasst.

DANKSAGUNGEN

Der Verfasser dankt Christian Salm für seine hilfreichen Kommentare zu früheren Entwürfen dieser Studie und Etienne Deschamps für seine Unterstützung bei der Suche nach geeignetem Bildmaterial zu diesem Text.

VERANTWORTLICHER BEAMTER:

Christian Salm, Referat Historisches Archiv

Um Kontakt mit der herausgebenden Stelle aufzunehmen, senden Sie bitte eine E-Mail an Historical-Archives@ep.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR

Redaktionsschluss: September 2018.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Brüssel, © Europäische Union, 2018.

Bildnachweise: Europäische Union – Audiovisuelles Archiv des Europäischen Parlaments.

PE 630.271

ISBN: 978-92-846-6433-7

DOI:10.2861/267157

QA-04-18-957-DE-N

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

Zusammenfassung

In dieser Studie werden die politischen Maßnahmen untersucht, die das Europäische Parlament im Hinblick auf die institutionelle Reform der Europäischen Gemeinschaften von 1979 bis 1989 ergriff. Dazu werden zeitgenössische Literatur, Dokumente des Europäischen Parlaments (EP) und Medienberichte, aber auch in großem Umfang primäre Quellen aus den Archiven des EP, der Europäischen Kommission, des Rates und der Fraktionen, einschließlich der Sozial- und Christdemokraten und der Liberalen, sowie Interviews mit Zeitzeugen herangezogen.

In der Studie wird dargelegt, wie das EP versuchte, seine begrenzten Befugnisse zu nutzen, um der Kommission und dem Rat verfahrensrechtliche Zugeständnisse abzurufen. Es wurde jedoch schnell klar, dass die Politik, institutionelle Regeln und Praktiken im Rahmen des EWG-Vertrags „in kleinen Schritten“ zu ändern, unzureichend war, um die größere Vision des EP von einer Gemeinschaft mit viel effizienteren und demokratischeren Entscheidungsstrukturen zu erreichen.

Die im EP geführte Debatte über die institutionelle Reform war in mehrerlei Hinsicht von Bedeutung. Intern bewirkte sie die rasche Professionalisierung der Arbeit der Fraktionen und Ausschüsse. Zudem wurde durch sie der Zusammenhalt der großen Fraktionen gestärkt, die nicht den Eindruck erwecken wollten, sie seien sich über die Zukunft der EG nicht einig. Das EP und die Fraktionen erkannten überdies, in welchem Maße EG-Angelegenheiten zu innenpolitischen Themen wurden und die Notwendigkeit, institutionelle Forderungen mit der politischen Integration zu verknüpfen, um grundlegende Reformen zu erreichen.

Der konstitutionelle Aktivismus des EP wirkte sich auch in Form der entstehen interinstitutionellen Beziehungen in der EG auf die externen Dynamiken aus. Sie betrafen die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, die Notwendigkeit der Kommission zu demonstrieren, wie stark ihre eigene institutionelle Legitimität vom EP abhing und die häufig angespannten Beziehungen zu den Mitgliedstaaten.

Der Aktivismus des EP wirkte sich auch auf den Konstitutionalisierungsprozess der EG als solchen aus. Der Entwurf des Vertrages über die Europäische Union von 1984 stärkte die bestehende Denkrichtung und schuf ideelle Pfadabhängigkeiten. Der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union sah zudem konstitutionelle Neuerungen vor, etwa die Möglichkeit, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, die dauerhaft Beitrittsbedingungen wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit verletzen – eine konstitutionelle Idee, die letztendlich in das Rahmenwerk des EU-Vertrages Eingang fand. Durch weitreichende Vernetzung und seinen Diskurs des „Demokratiedefizits“ konnte das EP die einzelstaatlichen Regierungen aktiv rhetorisch in die Falle locken und sie zwingen zuzugestehen, dass sich die institutionellen Strukturen und Verfahren der EG stark von den etablierten parlamentarischen Systemen und Verfahren in den Mitgliedstaaten unterschieden – eine Strategie, die erheblich zu den Vertragsänderungen in der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Maastricht-Vertrag beitrug.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Gestaltung konstitutioneller Ideen und Diskurs in den Europäischen Gemeinschaften	10
Kapitel 1: Europäische verfassungsgebende Versammlung? Zum Bericht Spinelli, 1979-1982	10
Kapitel 2: Ausgestaltung der Konstitutionalisierung: der Entwurf des Vertrages über die Europäische Union 1982-1984	27
Kapitel 3: Mit der Geduld am Ende: Zur Einheitlichen Europäischen Akte und darüber hinaus, 1984-1989	42
3. Interne Dynamik: Akteure im Europäischen Parlament	60
Kapitel 1: Was für eine „Finalité Politique“? Fraktionen drängen auf konstitutionelle Reform	60
Kapitel 2: Verfassungsbildung: Spinelli und der Institutionelle Ausschuss	72
4. Externe Dynamik: Das Europäische Parlament als Zentralinstitut	81
Kapitel 1: Welche Art Beziehung? Arbeiten mit nationalen Parteien und Parlamenten	81
Kapitel 2: „Ein Vorwand, um nichts zu tun“? Zusammenarbeit und Wettbewerb mit der Kommission	89
Kapitel 3: Gefahr eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten: Arbeit gegen zurückhaltende Mitgliedstaaten	96
5. Schlussfolgerung	103
Interviews	108
Archive	109
Bibliografie	110

Abkürzungen

CD-Fraktion	Christlich-demokratische Fraktion
CDU	Christlich Demokratische Union
COSAC	Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DC	Democrazia Cristiana
DTEU	Entwurf des Vertrages über die Europäische Union
EDG	Europäische Demokratische Gruppe
EEA	Die Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaften/Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELD	Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
PS	Parti Socialiste
RK	Regierungskonferenz

1. Einleitung

Institutionen spielen eine Rolle. Sie sind politisch nicht neutral. In Demokratien beeinflussen sie, wie Macht und Ressourcen in einer Gesellschaft verteilt werden. Sie „beeinflussen Wahrnehmungen, Strukturen, Informationskanäle, unterstützen die Legitimation von Entscheidungen und die Stabilisierung von erwünschten und unerwünschten Verhaltensnormen“.¹ Sie liefern außerdem die legalen Werkzeuge zur Gestaltung von Politiken, die den Bürgern im Alltag wichtig sind. Das gilt für die moderne Europäische Union (EU) ebenso wie für die politischen Systeme ihrer Mitgliedstaaten oder, was das betrifft, für Demokratien anderswo. Wesentliche Änderungen der bestehenden institutionellen Strukturen haben das Potenzial, egal, ob vermeintlich oder tatsächlich, das Machtgefüge zu verändern, die Entscheidungsfindung zu gestalten und alternative rechtliche und politische Ergebnisse für wichtige Fragen zu bewirken. Im September 1983 verbündete sich beispielsweise Paddy Lalor, ein Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP) für Fianna Fáil, der Irisch-Nationalistischen Partei, mit den französischen Gaullisten im Europäischen Parlament (EP) und widersetzte sich so seiner Fraktion. Während sich seine Parteikollegen bei einer wichtigen Abstimmung zum sich in Vorbereitung befindlichen Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union der Stimme enthielten, stimmte er aus Furcht, dass eine derart bedeutende Verfassungsänderung durch die Hintertür der europäischen Integration Abtreibungen in der Republik Irland ermöglichen würde, dagegen.²

Institutionen und Vorschläge für institutionelle Reformen sind daher eng mit bestimmten Visionen einer konstitutionellen Ordnung oder konkreten Interessen hinsichtlich besonderer politischer Fragen verbunden. Selbst stabile demokratische Systeme mit einem starken Konsens über Kernaspekte der Verfassung reformieren ihre Institutionen zeitweilig, um zum Beispiel besser auf neue ökonomische und gesellschaftliche Herausforderungen reagieren zu können. Gerade entstehende politische Systeme sind eher für einen schnelleren Wandel anfällig, wenn sie mit neuen internen oder externen Aufgaben konfrontiert sind, mehr Kompetenzen erwerben oder versuchen, auf populäre Forderungen nach Integration einzugehen. Das gilt besonders für die EU. Seit Beginn der „kerneuropäischen“ Integration in Form der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die 1951-52 gegründet wurde und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie Euratom, die beide 1957-58 gegründet wurden, haben Funktionalisten eine tiefere „supranationale“ Integration befürwortet, die den neuen Gemeinschaften ermöglicht, effektiver auf transnationale politische Herausforderungen zu reagieren. Im Laufe der Zeit kamen die Verwaltung im Niedergang befindlicher Branchen, die Schaffung eines Binnenmarktes und die Vermeidung von Umweltschäden hinzu. Gleichzeitig versuchten Föderalisten, eine neue Union auf europäischer Ebene zu schaffen, um das Erbe nationalistischer Reibereien zu überwinden, den Frieden zu sichern und die Lebensbedingungen der Bürger zu verbessern. Tatsächlich hat die EU seit den 1950ern ihre Aufgaben und Zuständigkeiten von ihrem ersten - und deutlich begrenzteren - Fokus auf die Marktintegration massiv erweitert. Transnationale politische Fragen anzugehen erforderte anschließende Änderungen des Vertrags, bis hin zum und einschließlich des Vertrages von Lissabon 2007, wodurch es der EU ermöglicht wurde, sogar in Bereiche vorzudringen, die lange als Kernkompetenzen der Mitgliedstaaten betrachtet wurden, wie die Währungspolitik, die Sicherung der Grenzen oder die Wahrung der äußeren Sicherheit.

Von Beginn an stießen Forderungen nach der Vertiefung der europäischen Integration und der entsprechenden institutionellen Reform jedoch auch auf hartnäckigen Widerstand. So wettete zum

¹ Wolfgang Wessels (1992) *The Institutional Debate – Revisited. Towards a progress in the “acquis académique”*, in: Christian Engel und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, 18-32, hier 19.

² *The Irish Press*, 15. September 1983.

Beispiel der französische Präsident Charles de Gaulle in den 1960ern gegen „nicht gewählte Brüsseler Bürokraten“ in der Europäischen Kommission, die, mit den Worten von Jean Monnet, lediglich versuchten Gesetze „im Interesse aller [Europäer]“ zu verfassen.³ 1965 provozierte de Gaulle die Krise des „leeren Stuhls“ aus Protest gegen die Ansprüche der Kommission, eine im Entstehen befindliche europäische Regierung zu sein und um die Umstellung auf eine Mehrheitsentscheidung im Ministerrat zu vermeiden - ein Konflikt, der schließlich im Januar 1966 zum rechtlich unverbindlichen Luxemburger Kompromiss führte, der wiederum die informelle Institution eines nationalen Vetos schuf, das eingelegt werden konnte, wenn ein „lebenswichtiges nationales Interesse“ auf dem Spiel stand.⁴ Dennoch schrieben viele politische Akteure den Europäischen Gemeinschaften (EG) - wie sie nach dem institutionellen Zusammenschluss 1967 bezeichnet wurden - eine starke föderalistische Bestimmung zu, etwas, das Drittländer weiter vom Beitritt zur EG abhielt (wie beispielsweise das norwegische „Nein“ in der ersten Volksabstimmung 1972). Zudem hatte das Brexit-Referendum 2016 im Vereinigten Königreich dramatisch deutlich gemacht, dass nach wie vor Widerstand gegen eine EU-Mitgliedschaft oder weitere Integration in unterschiedlichem Umfang in ganz Europa besteht.

Deshalb und trotz des jahrzehntelangen Diskurses über eine „finalité politique“ der europäischen Integration wird die „Verfassung“ der EU kreativ verfasst und umgeschrieben, ohne ein klares Ende in Form einer einvernehmlichen Regelung erreicht zu haben. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes verhandelten Drittländer den Beitritt zur EU, durch den ihre geografische Reichweite zu einem Zeitpunkt, an dem das Vereinigte Königreich die EU mit ungewisser Zukunft verlässt, weiter ausgedehnt würde. Innenpolitische und internationale Herausforderungen legen die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit oder Integration und politischen Aktivismus in neu entstehenden Politikfeldern nahe, die von der Regulierung des technischen Fortschritts bis zur Bekämpfung des Terrorismus reichen. Gleichzeitig steigt die Euroskepsis, die die Legitimität der EU und ihrer Institutionen infrage stellt.

Die europäische Integration als nicht teleologischer „Prozess“ – mit hohem Potenzial eines „Zurückschwappens“, zum Beispiel in Form des Luxemburger Kompromisses oder des Brexit – wurde lange Zeit von Politikwissenschaftlern erforscht. Seit den 1950er Jahren argumentieren Funktionalisten, angefangen mit Ernst B. Haas, dass funktionale Verbindungen der Politikbereiche und Herausforderungen auf europäischer Ebene zunehmend politische Maßnahmen verlangen, etwas, was neu geschaffene supranationale Institutionen wie die Europäische Kommission (in Zusammenarbeit mit verstärkt transnational organisierten Interessengruppen) pflegen und fördern würden. Dies wiederum würde zu institutioneller Vertiefung, zunehmenden europäischen Zuständigkeiten für neue Politiken und zur geografischen Expansion der EG führen, die Drittstaaten in ihren Orbit ziehen würde.⁵ Nachdem die optimistischeren Annahmen über ein „Zurückschwappen“ durch de Gaulles Wiederbehauptung der Kontrolle der Mitgliedstaaten über die Politikgestaltung in „Brüssel“ dramatisch in Zweifel gezogen worden waren, betonten die Neo-Funktionalisten dennoch weiterhin, dass die Integration auf EG-Ebene häufig von funktionalen Notwendigkeiten bestimmt werde - zum Beispiel in Verbindung mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 und der Schaffung eines Binnenmarktes. Ein solcher Binnenmarkt, wie er bereits in den Römischen Verträgen vorgesehen war, erforderte offensichtlich nicht nur die Umstellung auf die in den 1960er Jahren abgeschlossene Zollunion. Es war außerdem erforderlich, sich mit den nichttarifären regulierungsbedingten Hindernissen auseinanderzusetzen, die von den

³ Jean Monnet, Father of Europe. BBC-Dokumentation 1971 <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2014/03/14/jean-monnet-father-of-europe-the-1971-bbc-documentary/> (abgerufen am 29. Oktober 2018).

⁴ Philip Bajon (2012) *Europapolitik „am Abgrund“*. Die Krise des „leeren Stuhls“ 1965-66, Stuttgart: Franz Steiner.

⁵ Ernst B. Haas (1958) *The Uniting of Europe*, Stanford/CA: Stanford University Press.

Mitgliedstaaten immer häufiger zum Ausgleich der Abschaffung der Zölle und zum Schutz der heimischen Industrien herangezogen wurden.⁶

Stanley Hoffman bestritt zunächst die funktionalistische konzeptionelle Hegemonie, als er den kontinuierlichen Widerstand der Mitgliedstaaten in seiner Analyse der Krise des „leeren Stuhls“ und ihre möglichen Folgen für die europäische Integration betonte.⁷ Der liberale Intergovernmentalismus entwickelte später sein „dissidentes-realistisches“ Argument durch die Erklärung der Verfassung der „nationalen Interessen“ als Ergebnis des innerstaatlichen Wettbewerbs unter den Interessengruppen weiter. Die Regierungen der Mitgliedstaaten verhandeln über die Interessen – einschließlich in Regierungskonferenzen – die, laut dieser Ansicht, die Reformen des EU-Vertrages erklären.⁸ Trotz seiner Uneinigkeit mit der sozialwissenschaftlichen Theorie argumentierte der Wirtschaftshistoriker Alan S. Milward ähnlich, als er sagte, dass die europäische Integration als „Prozess“ nur durch entschlossene nationale Regierungen erklärt werden kann, die nationale „Interessen“ verteidigen, oder, wie er später formulierte, einer „nationalen Strategie“ folgen, um die EG für ihre eigenen Zwecke zu nutzen – aus seiner Sicht, die „europäische Rettung des Nationalstaats“, welcher nach 1945 nicht mehr in der Lage war, das Wohl seiner Bürger ausreichend zu sichern und deshalb für die wirtschaftliche Integration und politische Zusammenarbeit über die EG optierte.⁹

Keiner dieser Autoren war auch nur annähernd an der Frage interessiert, weshalb die EGKS bereits eine Gemeinsame Versammlung (und die EWG eine parlamentarische Versammlung) beinhaltete, die 1962 damit begann sich Europäisches Parlament zu nennen und 1979 zum ersten Mal direkt gewählt wurde. Noch waren sie daran interessiert, weshalb das EP in den Verträgen von Luxemburg (1970) und Brüssel (1975) wesentlich mehr Haushaltsbefugnisse erwarb oder weshalb der EU in der EEA 1987, dem Maastricht-Vertrag 1992 und dem Vertrag von Lissabon 2007 Gesetzgebungsbefugnisse übertragen wurden, die den Umfang dessen, was jetzt als ordentliches Gesetzgebungsverfahren bezeichnet wird, in dem das EP als Mitgesetzgeber gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Ministerrat handelt, weiter ausgebaut haben. Neo-Funktionalisten betonten die Bedeutung der Europäischen Kommission und insbesondere ihre Kooperation mit Wirtschaftsakteuren (wie bei den Anfängen des Binnenmarkts in den 1980er Jahren).¹⁰ Das EP spielte in ihrer Erklärung der Verfassung einer neuen europäischen politischen Ordnung eine weniger zentrale Rolle. Für nationalstaatlich ausgerichtete Forscher der internationalen Beziehungen widersprach die Delegation von Befugnissen an ein gewähltes Parlament sogar den wichtigsten Annahmen ihrer Theorie, insbesondere der angeführten Fähigkeit der Regierungen, supranationale Institutionen zu kontrollieren und ihnen Befugnisse nur zu übertragen, um ihre eigenen strategischen Ziele zu fördern. Das EP konnte nicht einfach kontrolliert werden, vor allem nach 1979, als es für sich in Anspruch nehmen konnte, als Vertreter der europäischen Völker oder der Europäer direkt legitimiert zu sein.

Aufgrund dieser Erklärungsmängel und ihrer Beschäftigung mit geschichtsträchtigen Ereignissen anstatt mit Tagespolitik und Verordnungen verwarf Simon Hix alle Theorien der Internationalen

⁶ Wayne Sandholtz und John Zysman (1989) Recasting the European Bargain, *World Politics*, 42 (1), 95-128.

⁷ Stanley Hoffman (1966) Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, 95 (3), 862-915.

⁸ Andrew Moravcsik (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca/NC: Cornell University Press; Andrew Moravcsik (1991) Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community, *International Organization*, 45 (1), 19-56.

⁹ Alan S. Milward (1992) *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.

¹⁰ Maria Green Cowles (1995), Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992, *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), 501-526.

Beziehungen für die Erläuterung der EU-Politik im Jahr 1994 als „überholt“.¹¹ Seitdem versuchten Politikwissenschaftler wie Berthold Rittberger, der sich auf institutionalistische Theorien und Literatur stützt, die Delegation von Befugnissen an das EP mit nationalen Erfahrungen mit parlamentarischer Demokratie zu erklären. Aus dieser Perspektive werden nationale politische Parteien und Parlamente stark von der Idee einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle der Regierung als Kernaspekt einer funktionierenden Demokratie beeinflusst. Als sie nach und nach die Kontrolle über die Politikgestaltung der nationalen Regierungen in der EG verloren, was zu wachsender Exekutivautonomie und Arroganz führte, begannen diese politischen Parteien und Parlamente, die Stärkung der parlamentarischen Dimension des sich entwickelnden politischen Systems der EG als einen Mechanismus zur Erweiterung der demokratischen Kontrolle in einer transnationalen Union zu fordern. Ihre normative Verpflichtung zur Übernahme vorhandener demokratischer Vorlagen für die EG-Ebene in dieser Hinsicht überzeugte schließlich die Regierungen, Direktwahlen zum EP, die bereits im EWG-Vertrag vorgesehen waren, und der allmählichen Übertragung substantieller Befugnisse auf das EP zuzustimmen.¹²

Diese Studien liefern zwar den wichtigen Beitrag über die Rolle demokratischer Normen als Hauptmotivation hinter der Stärkung der Position des EP und seiner Rolle im politischen System der EU, konzentrieren sich jedoch ausschließlich auf die politischen Parteien und Parlamente der Mitgliedstaaten. Transnationale europäische Akteure haben den Gedanken eines demokratischen Systems auf EG-Ebene, an dem sie einen wachsenden Anteil erwarben, stark gefördert. Tatsächlich haben diese transnationalen Akteure – einschließlich der europäischen Parteienorganisationen sowie EP-Fraktionen – häufig Lobbyarbeit bei Akteuren auf nationaler Ebene betrieben, um sie sensibler für die negativen Konsequenzen weiterer Kompetenzübertragungen auf EG-Ebene für die Qualität demokratischer Politikgestaltung und die Kontrolle nationaler Exekutivmaßnahmen zu machen. Seit seiner Gründung förderte das EP selbst entschieden seinen möglichen Beitrag zur Überwindung des „Demokratiedefizits“, wie es seit 1970ern bezeichnet wurde, und verlangte mehr Befugnisse. 1984 stimmte es beispielsweise für den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, um aufzubrechen, was es als die institutionelle Blockade der EG und der daraus resultierenden Unfähigkeit ansah, den dringlichen transnationalen Herausforderungen zu begegnen, die sich in den Augen der Bürger Europas negativ auf die Effizienz und Legitimität der Institution auswirkten.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die Politiken des EP zur institutionellen Reform der EG und seinen politischen Aktivismus, diese Reformen im maßgeblich formativen Zeitraum seiner ersten beiden Legislaturperioden zwischen 1979 und 1989 herbeizuführen, mit Aussicht auf den Übergang von der EEA zum Vertrag von Maastricht. Zeitgenössische Studien beschreiben die Politikgestaltung des EP zur institutionellen Reform in einiger Ausführlichkeit. Sie wurden häufig von Insidern wie Richard Corbett verfasst.¹³ Corbett arbeitete als junger Beamter für den Institutionellen Ausschuss, als das EP über den künftigen Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union debattierte, bevor er von 1999 bis 2009 und noch einmal 2014 als MdEP die britische Labour Party vertrat. In den 1980ern ruhte der Anspruch des EP auf Legitimität insbesondere auf seiner Wahrnehmung als offene und transparente Institution, die die europäischen Wähler ansprechen musste, um ihre Position im politischen System der EG zu verbessern. Infolgedessen konnten diese Autoren häufig auf interne wie auch öffentlich

¹¹ Simon Hix (1994) *The study of the European community. The challenge to comparative politics*, *West European Politics*, 17 (1), 1-30.

¹² Berthold Rittberger and Frank Schimmelfennig (2007) *Explaining the constitutionalization of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 13(8), 1148-1167; Andreas Maurer (2002) *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos.

¹³ Siehe z. B. Richard Corbett (1998) *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Palgrave.

zugängliche Dokumente zurückgreifen. Zudem erhielten sie wohlwollende Unterstützung von ihren Institutionen. Das EP sah ihre Arbeit an der Grenze zwischen akademischer Forschung und politischem Aktivismus als einen wesentlichen Unterstützungsmechanismus für den Ausgleich von akademischen und medialen Interessen an der Europäischen Kommission und der Politikgestaltung der Mitgliedstaaten sowie zur Untermauerung seiner eigenen Forderungen nach einer institutionellen Reform mit wissenschaftlichen Argumenten.

Gleichwohl konnte diese Literatur keine archivarischen Quellen nutzen. Im Gegensatz dazu stützt sich diese Studie neben zeitgenössischer Literatur, Dokumenten des EP und Medienberichten auch umfangreich auf primäre Quellen aus den Archiven des EP, der Europäischen Kommission, des Rates und der Fraktionen einschließlich der Sozialisten, Christdemokraten und Liberalen, sowie auf Interviews mit Augenzeugen.

Außerdem wurde die Rolle des EP in der institutionellen Reform der EG in der älteren Literatur weitgehend nicht konzeptualisiert. Diese Studie ordnet den Aktivismus des EP in die breitere Verfassungspolitik (mit den Worten von Thomas Christiansen und Christine Reh) „des Kampfes zwischen einem breiten Spektrum von Akteuren um eine verfassungsmäßige Wahl ... in einem rechtlich, institutionell und diskursiv vorstrukturiertem Kontext“.¹⁴ Diese Sichtweise auf die kontinuierliche Debatte und Verhandlung über die institutionelle Reform entspricht fast der gesellschaftswissenschaftlich orientierter Wissenschaftler. Im Gegensatz zu früheren juristischen Arbeiten, die über die Konstitutionalisierung der EU als einen offensichtlichen teleologischen „Fortschritt“ sprachen, der stark von aufgeklärten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geprägt war, betonte diese neuere Literatur, um Jo Shaw zu zitieren, die „Anfechtung und die Unbeständigkeit als Lebensart“ in der Verfassungspolitik der EG/EU.¹⁵ Dieser Ansatz wird von der neueren historischen Forschung zur rechtlichen Integration der EG weitgehend geteilt, die die heftige Anfechtung der Reichweite und der Grenzen des europäischen Rechts betonte, beispielsweise durch die französischen und deutschen Verfassungsgerichte.¹⁶ Von großer Bedeutung ist, dass die Forschung zur Rolle des EP in der europäischen Konstitutionalisierung dieser Art auch dazu beitragen kann, die Differenzen zwischen dem Studium der Entwicklung der politischen Ordnung der EG und der Politiken der EG zu überwinden. Institutionelle und politische Fragen waren häufig eng miteinander verknüpft, wie höchst dramatisch in der Verbindung zwischen der Erweiterung der Mehrheitsentscheidung in der EEA von 1987 und der Schaffung des Binnenmarkts klar wurde.

Aus heuristischen Gründen können (nach Christiansen und Reh) drei Formen der Konstitutionalisierung unterschieden werden.¹⁷ Die erste ist die „formelle und explizite“ und betrifft Versuche – wie mit dem Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union – eine tatsächliche Verfassung für die EG/EU zu schaffen. Die zweite ist die „formelle und implizite“ und betrifft Änderungen in der Rechtsordnung der EG zu etwas, das einer konstitutionellen Einigung ähnelt, insbesondere in Form späterer Vertragsänderungen wie der EEA. Die dritte schließlich ist die „informelle und inkrementelle“ und erfasst institutionelle Praktiken, die tatsächlich, wenn nicht rechtlich, die EG gewandelt haben. In der Tat versuchte, wie der zweite Teil dieser Studie aufzeigt, das EP kontinuierlich, weitere Befugnisse zu erlangen, ohne auf Vertragsänderungen zurückzugreifen. Die Entscheidungen des EuGH lösten manchmal die Änderung von Verfahren aus. Sie können auch aus Neudefinierungen der Reichweite und der Rechtsgrundlage der Politikbereiche

¹⁴ Thomas Christiansen und Christine Reh (2009) *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 4.

¹⁵ Jo Shaw (2003) Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism, *European Law Journal*, 9 (1), 45-68, hier 48.

¹⁶ Bill Davis und Morten Rasmussen (2012) Towards a New History of European Law, *Contemporary European History*, 21 (3), 305-318.

¹⁷ Christiansen und Reh, *Constitutionalizing the European Union*, 8-9.

resultieren, wie etwa, als die regionalen Förderprogramme als nichtobligatorisch charakterisiert wurden, etwas, das erheblich zum dramatischen prozentualen Anstieg des EG-Haushalts beitrug, der vom EP beeinflusst werden konnte (von lediglich drei Prozent im Jahr 1970, als der Vertrag von Luxemburg unterzeichnet und ratifiziert wurde, auf 30 Prozent im Jahr 1986).¹⁸ Zu anderen Zeiten folgten Änderungen der institutionellen Verfahren trilateralen institutionellen Vereinbarungen mit der Kommission und dem Rat über verbesserte politische Konsultationen oder effizientere Verwaltungsvorschriften.

Das EP hatte, wie Parlamente in anderen politischen Systemen, immer einige Schlüsselfunktionen.¹⁹ Auch bevor es erhebliche Gesetzgebungsbefugnisse erhielt, versuchte das EP, die Politiken der EG zu gestalten. Historische Forschungen haben gezeigt, wie politische Ressourcen wie Expertise das EP und die einzelnen MdEP beispielsweise bei der Beeinflussung der Entwicklung früher politischer Kernanliegen wie Landwirtschaft und Wettbewerb in den 1960er unterstützen konnten.²⁰ Daneben musste das EP mit den EG-Bürgern interagieren, insbesondere nach der Direktwahl 1979, und versuchen diese mit den EG-Politiken und der Politikgestaltung zu verbinden – eine zudem durch seine nach 1979 weiterhin begrenzten Befugnisse, dem fehlenden Interesse der Bürger an der Politikgestaltung der EG und einer fehlenden gemeinsamen Sprache sowie europäischer Medien, die die transnationale politische Kommunikation und Mobilisierung erheblich erschwerten, sehr viel schwieriger wurde.

Die dritte Funktion jedoch, die im Zentrum dieser Studie steht, ist der Beitrag zur Reformierung und Transformation des politischen Systems der EG, der auch als die Gestaltungsfunktion des Parlaments bezeichnet wird. Roswitha Bourguignon-Wittke und Otto Schmuck haben zwei Kernelemente dieser Funktion unterschieden: Tätigkeiten, die die bestehende „Verfassung“ aus Verträgen sowie formellen und informellen Verfahren (die lange als der „acquis communautaire“ der EG bezeichnet wurden) und anderen entwickeln, die eine tatsächliche Verfassung, in diesem Fall für die EG, schaffen wollen.²¹ Der Jargon des EP in den 1980ern, große Teile der Literatur über das EP und die institutionelle Reform in dieser Zeit sprachen über diese Elemente, als ob sie zwei verschiedene Strategien darstellten: eine minimalistische Strategie, die auf Veränderungen in den institutionellen Verfahren, die keiner Vertragsänderung entsprachen, abzielte, und einer maximalistischen Strategie, die sich auf die Veränderung des gesamten EG-Systems konzentrierte, insbesondere durch die Stärkung der Befugnisse des EP.

Die Gemeinsame Versammlung der EGKS erfüllte diese Systemgestaltungsfunktion bereits, als seine Ad-hoc-Versammlung 1952-1953 den ersten Vertrag für die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) entwarf. Ihr Versuch eine supranationale Versammlung zu schaffen, schlug jedoch nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) in der französischen Assemblée Nationale im August 1954 fehl. Das EP übte von Beginn an ebenfalls eine systemgestaltende Funktion aus. Beginnend mit dem Bericht Dehousse 1961 erfüllte es seine Vertragsverpflichtungen

¹⁸ Richard Corbett und Francis Jacobos (1989) Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 147-184, hier 154.

¹⁹ Siehe zum Beispiel Eberhard Grabitz und Otto Schmuck (1984) Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der EG-Handlungsspielräume, Rollenbeschreibung, Funktionen, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15 (3), 427-440, hier 438, Wichard Woyke (1989) *Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand. Ein Grundriß*, Opladen: Leske & Budrich, 130.

²⁰ Siehe z. B. Ann-Christina L. Knudsen (2009) *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

²¹ Roswitha Bourguignon-Wittke und Otto Schmuck (1984) Demokratisierung des EG-Systems durch das direktgewählte Europäische Parlament? Eine vorläufige Bilanz der ersten Wahlperiode, *Integration*, 7 (2), 91-116, hier 93.

durch den Vorschlag eines einheitlichen Wahlsystems für seine eigenen Direktwahlen.²² Sein Versuch, die Mitgliedstaaten zur Übernahme eines derartigen Systems zu bewegen, scheiterte in der gaullistischen Phase der europäischen Integration, bevor die Regierungen sich endgültig auf Direktwahlen, jedoch ohne ein einheitlich Wahlsystem, verständigten. In den 1970er Jahren konzentrierte sich das EP hauptsächlich auf die Nutzung und Erweiterung seiner neugewonnenen Haushaltsbefugnisse, die in den 1980er Jahren formell unverändert blieben. Die Verfahren der Zusammenarbeit änderten sich jedoch nach der Ablehnung der Haushalts für das Folgejahr durch das EP 1979 und 1984 angesichts der Gefahr, dass die EG-Ausgaben nach dem Durchbrechen der neuen Decke von 1,4 Prozent des EG-BIP im Jahr 1986, die während des Gipfels von Fontainebleau 1984 festgelegt worden war und nachdem sie 1987 1,6 Prozent erreicht hatte, durch die Decke schießen würden.²³

Wie die Studie mithilfe von Verweisen auf frühere Reforminitiativen bewiesen wird, begann das EP in Bezug auf die institutionelle Reform 1979 nicht bei Null. Seit seiner Gründung rühmte es sich in der Tat mit einer breiten Mehrheit für die europäische Integration mit weitgehend föderalistischen Konnotationen und praktiziertem konstitutionellen Aktivismus zur Reformierung des institutionellen Systems der EG. Ob und in welchem Umfang seine Direktwahl die Agenda des EP für eine neue konstitutionelle Einigung für die EG in den 1980ern verändert hat, bleibt daher zu untersuchen. Etwa zu dieser Zeit kamen Kommentatoren zu höchst unterschiedlichen Schlüssen hinsichtlich des potenziellen Einflusses des EP und den Auswirkungen von Direktwahlen. Daher gab Martin Westlake weitgehend die eigene institutionelle Vision des EP wieder. Er argumentierte, dass Direktwahlen „bedeutende Konsequenzen“ hätten, da sie das EP von nationalen Parlamenten unabhängig machten, ihm mit der Aufgabe, die europäischen Völker zu repräsentieren, „politische Unabhängigkeit“ verliehen, es von der Kommission unabhängiger machten und damit die Art der institutionellen Aufgaben und Verfahren veränderten.²⁴ In seinem Buch über das EP malte Rinus van Schendelen dagegen über die Rolle der Institution in den 1980ern ein düsteres Bild. Ihm zufolge hatte sich das EP „als schwach erwiesen. Seine rechtlichen Befugnisse in der europäischen Gesetzgebung sind rein beratend und können daher vernachlässigt werden. Seine formellen Befugnisse zur Kontrolle der Handlungen oder Unterlassungen anderer Institutionen wie des Rates und der Kommission laufen auf wenig mehr hinaus, als Fragen zu stellen und die Kommission nach Hause zu schicken.“²⁵

Diese Studie fährt mit der Rekonstruktion der Ansichten und Rolle des EP in der institutionellen Reform in den 1980ern in drei Hauptteilen fort. Der zweite Teil beinhaltet ein weitgehend chronologisches Narrativ der Initiativen und des politischen Aktivismus des EP in drei Kapiteln. Kapitel 1 erzählt die Geschichte der Tätigkeiten des Ausschusses für politische Angelegenheiten, des von Altiero Spinelli gegründeten informellen parteiübergreifenden Club Krokodil und des neu geschaffenen Institutionellen Ausschusses bis zum Bericht Spinelli 1982, der einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zum Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union darstellte. Dieses Kapitel verfolgt außerdem die Politik der kleinen Schritte, die zu erheblichen Änderungen der Rolle des EP führte. Dazu zählen beispielsweise die Auswirkungen der Isoglucose-Entscheidung des EuGH, in der festgestellt wurde, dass der Rat erst über Rechtsvorschriften entscheiden kann, wenn das EP seine Stellungnahme dazu abgegeben hat. Kapitel 2 führt die Analyse des Fortschritts hinsichtlich des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen

²² Martin Westlake (1994) *A Modern Guide to the European Parliament*, London: Pinter Publishers Ltd., 14ff.

²³ Siehe z. B. Claus-Dieter Ehlermann (1982) Das Parlament muss berechenbar sein. Zum Verhältnis von Kommission und Europäischem Parlament, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (2), 185-190, hier 186.

²⁴ Westlake, *A Modern Guide*, 24; ähnlich Richard Corbett, Francis Jacobs und Michael Shackleton (2003) The European Parliament at fifty: A view from the inside, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), 353-373, here 355.

²⁵ Marinus P. C. M. van Schendelen (1984) The European Parliament: Political influence is more than legal powers, *Journal of European Integration*, 8 (1), 59-76, hier 60.

Union fort, der vom EP im Februar 1984 mit überwiegender Mehrheit verabschiedet wurde. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Elemente der konstitutionellen Vision des EP identifiziert. Obwohl der Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union den meisten Regierungen der Mitgliedstaaten einen Schritt zu weit ging, entwickelte er jedoch ein Arsenal an Reformvorschlägen und setzte wichtige konstitutionelle Marker, die spätere Debatten und Vertragsreformen beeinflussten. Kapitel 3 untersucht die Haltung des EP zum Dooge-Ausschuss, der von den Mitgliedstaaten angeregt wurde, um Reformmöglichkeiten nach dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union und zur Regierungskonferenz (RK) 1985 zu erörtern, was zur Unterzeichnung der EEA führte. Als kollektiver Akteur war das EP mit dem Ergebnis der RK trotz der Schaffung eines Kooperationsverfahrens und der daraus resultierenden Stärkung seiner eigenen legislativen Rolle nicht zufrieden. Obwohl sich der tatsächliche Einfluss der EEA auf die Muster in der Politikgestaltung als größer erwies als das EP zunächst angenommen hatte, begann es dennoch bereits vor Inkrafttreten der EEA, für eine weitere institutionelle Reform zu plädieren.

Teil drei analysiert die internen Dynamiken und ihren Einfluss auf die Reformforderungen des EP. Kapitel 1 erörtert die konstitutionelle Debatte, Vision und Haltung der Fraktionen und ihre konkreten Vorschläge für die institutionelle Reform. Einige Fraktionen, wie die Europäische Volkspartei (EVP), standen fest vereint hinter einer quasi-föderalistischen Reformagenda und betrachteten dies als Kernelement ihrer Identität, andere wie die Sozialisten, waren zu dieser Zeit gespalten, auch in Bezug auf die Frage der EG-Mitgliedschaft – die französischen Kommunisten links, die Gaullisten und konservativen Kräfte rechts, standen einer weiteren Integration aus verschiedenen Gründen skeptisch oder feindlich gegenüber. Kapitel 2 konzentriert sich auf die von einigen einzelnen politischen Unternehmern im EP bei der Förderung der Institution und seiner Reformagenda innerhalb des EG-Systems gespielte Rolle. Unter ihnen befanden sich führende Mitglieder der Fraktionen und der Ausschüsse des EP. Das Kapitel konzentriert sich insbesondere auf Spinelli, der für die Schaffung einer großen überparteilichen Koalition für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union trotz der internen Zersplitterung einiger Fraktionen, des Wettbewerbs und Eifersüchteleien unter ihnen instrumental war. Spinelli arbeitete erfolgreich auf die Bildung eines Institutionellen Ausschusses hin. Der Ausschuss zog einflussreiche MdEP an, die Mitgliedschaft überschneidet sich mit der in anderen angesehenen Ausschüssen des EP (insbesondere politische Angelegenheiten und Haushalte) und spielte eine wichtige Rolle beim Voranbringen der Agenda der institutionellen Reform im EP.

Teil vier untersucht schließlich die externen Dynamiken der institutionellen Reform. Er demonstriert, dass die Rolle des EP und sein Einfluss nicht von seinen eng begrenzten formellen Befugnissen, sondern maßgeblich von seiner Fähigkeit, mit anderen Akteuren und Institutionen zu netzwerken, um Druck für eine institutionelle Reform aufzubauen, resultierte. Kapitel 1 betrachtet die Verbindungen des EP mit nationalen politischen Parteien und Parlamenten. In mehreren Fällen führten der Vorstoß für eine institutionelle Reform zur Schaffung neuer Kooperationsstrukturen zwischen den EP-Fraktionen und nationalen politischen Gruppen sowie zwischen dem EP und nationalen Parlamenten. Kapitel 2 analysiert die sich verändernde Beziehung zwischen dem EP und der Europäischen Kommission. Sie hatte ihre eigenen primären institutionellen Anliegen, wie den Schutz ihres alleinigen Initiativrechts. Mit dem Ziel des EP, ein Mitgesetzgeber des Rates zu werden, verkomplizierten sich die Beziehungen zur Kommission. Zur selben Zeit stärkten die weit größeren Ambitionen der Kommissionen Delors nach 1985 die Forderungen des EP nach einer institutionellen Reform. Kapitel 3 untersucht schließlich die Beziehung zwischen dem EP und den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie dem Rat. Im gesamten Zeitraum von 1979 bis 1989 kämpfte das EP um Gehör in zwischenstaatlichen Beziehungen und Verhandlungen. Große Teile des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wurden zum Beispiel während der RK 1985 vollständig ignoriert. Das EP stellte außerdem fest, dass einige wohlgesinnte Regierungen von Mitgliedstaaten

wie Italien zeitweise ihr Engagement auf die rhetorische Unterstützung beschränkten, während andere, wie Deutschland, ihrer integrationsfreundlichen Rhetorik durch ihr Verhalten im Rat rundweg widersprachen.

Folglich stellten wiederholte Appelle allein, nationale Normen demokratischer Regierung auf die EG-Ebene zu bringen, um ihre parlamentarische Dimension zu stärken und einem wachsenden Demokratiedefizit entgegenzuwirken, die institutionelle Reform und weitere Befugnisse für das EP nicht sicher. Vielmehr arbeitete das EP als netzwerkende Institution erfolgreich mit anderen politischen Akteuren und Institutionen daran, nationale Regierungen rhetorisch so einzufangen, dass es letztlich auch den Zurückhaltendsten unmöglich wurde, die Abtretung weiterer Befugnisse an die EG und das EP in diesem transnationalen politischen System weiter zu vermeiden. Veränderungen in der äußeren Umgebung für die Konstitutionalisierung der EG ermöglichten wesentliche Vertragsreformen, wie die EEA und den Maastricht-Vertrag. Sie schlossen Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und die Folgen einer deutschen Wiedervereinigung ein. Das EP als entschlossener Akteur trug jedoch während der 1980er Jahre erheblich zur Entwicklung eines Arsenal an Reformmöglichkeiten bei, die den Regierungen bei schnellen Veränderungen ihrer Umgebung wie beispielsweise beim Ende des kalten Krieges zur Verfügung stünden, was neue Chancen zur Vertiefung der europäischen Integration schuf.

2. Gestaltung konstitutioneller Ideen und Diskurs in den Europäischen Gemeinschaften

Kapitel 1: Europäische verfassungsgebende Versammlung? Zum Bericht Spinelli, 1979-1982

Anlässlich des fünfundzwanzigsten Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 1982 charakterisierte das integrationsbefürwortende britische Wochenblatt *The Economist* die EG als „moribund“. Sie schien „machtfähig zu sein, bis sie versuchte, die Macht zu nutzen“.²⁶ Frustration auf Grund der „Eurosklerose“ blieb in den frühen 1980ern weit verbreitet. Die meisten nationalen Regierungen waren mit innenpolitischen Themen beschäftigt und nahmen ihre politische Führungsaufgabe bei europäischen Angelegenheiten nicht wahr. In Frankreich startete der neugewählte Präsident François Mitterand 1981 ein sozialistisches Experiment in der Wirtschaftspolitik. In Deutschland näherte sich die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler Helmut Schmidt ihrer Implosion. In Großbritannien konzentrierte sich Margaret Thatcher auf ihre innenpolitische Agenda der Liberalisierung und Privatisierung. Ihr einziges Interesse an der EG schien zu sein, „ihr Geld zurück“ zu verlangen – eine Forderung, die sie erstmals auf einer Tagung des Europarates in Straßburg im Juni 1979 äußerte, sechs Wochen nach ihrer Wahl, wie sich der belgische Premierminister Wilfried Martens in seinen Memoiren erinnert.²⁷ Die italienischen Regierungen waren wie immer mit den internen Machtkämpfen in der gemäßigten *Democrazia Cristiana* und den wechselnden Koalitionsregierungen beschäftigt.

Zur selben Zeit schien die Europäische Kommission unter der Führung von Roy Jenkins sehr schwach zu sein, der den zweiten Teil seiner Amtszeit im Büro verbrachte und seine Rückkehr in die britische Politik vorbereitete, und noch schwächer unter seinem Nachfolger, Gaston Thorn.²⁸ Unter diesen Umständen fiel sowohl MdEP als auch Beobachtern schwer zu erkennen, wie das EP großen Einfluss auf die Konstitutionalisierung der EG haben könnte. Es schien zunächst, als ob sich seine erste Direktwahl als das Ende der Entwicklung des EP herausstellen würde. Schließlich ist es so, wie Lord Carrington, der britische Außenminister von 1979 bis 1982, in seinen Memoiren schrieb: „[...] kein Königreich, kein Parlament - oder kein Parlament mit wahrnehmbarem Zweck über den der Quasselbude hinaus“. Aus dieser Perspektive konnte das EP nicht mehr tun, als zu reden „bis oder außer ein Königreich, ein Imperium oder eine echte föderale politische Ordnung namens Europa entsteht“.²⁹

Aus der Sicht Spinellis und Mitabgeordneten des Europaparlaments aus verschiedenen Mitgliedstaaten und Fraktionen, denen an einer Vertiefung der europäischen Integration gelegen war, waren Direktwahlen aber dennoch „nicht der Ankunftsort, sondern der Ausgangsort“.³⁰ Zunächst teilten viele von ihnen ein starkes ideologisches Engagement zur Schaffung einer Art quasi-föderaler Europäischen „Union“. Ferner müssten die direkt gewählten MdEP miteinander sprechen, nicht, weil sie keine Befugnisse und nichts Besseres zu tun hätten, sondern um das mitzugestalten, was sie als entstehende europäische politische Ordnung ansahen, etwas, das

²⁶ *The Economist*, 20. März 1982.

²⁷ Wilfried Martens (2008) *Europe: I Struggle, I Overcome*, Heidelberg: Springer Verlag (Niederländisch 2006), 92.

²⁸ Zu Jenkins siehe Piers N. Ludlow (2016) *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

²⁹ Peter Carrington (1988) *Reflections on Things Past: The Memoirs of Lord Carrington*, Glasgow: Collins, 321.

³⁰ Spinelli zitiert in Paula Scalingi (1980) *The European Parliament: the three-decade search for a united Europe*, London: Aldwych, 155.

wiederum das EP als Parlament mit weitaus bedeutenderen Befugnissen, als es 1979 hatte, legalisieren würde. Mit dem schnellen Abbau der Doppelmandate strebten die MdEP diese Befugnisse für das EP nicht zuletzt deshalb an, um wahrnehmbaren Einfluss in einer Zeit auszuüben, in der sie sich dafür nicht länger auf ihre Mitgliedschaft und ihre Aufgabe in einem nationalen Parlament verlassen konnten. In anderen Worten: Neben der starken normativen Verpflichtung einer deutlichen Mehrheit direkt gewählter MdEP zur Schaffung einer weitaus stärker integrierten und möglicherweise föderalen EG hatten sie ein ausgesprochen praktisches Interesse an der Erweiterung der Rolle des EP und ihrer eigenen Rolle in der verfassungsrechtlichen Struktur der EG. Die Direktwahlen gaben ihnen schließlich eine potenziell starke politische Waffe an die Hand: das Argument, dass sie die direkte Legitimierung durch das Volk genössen - etwas, das sogar Peter Moser mit seinem äußerst skeptischen Blick auf das EP als einen „abhängigen Agendasetzer“ in einer in den 1990ern von Politikwissenschaftlern geführten Debatte³¹, mit den Worten einräumte, dass dies „eine bestimmte Rolle als Motivation für parlamentarisches Durchsetzungsvermögen gespielt haben kann“.³²

Zum Zeitpunkt der ersten Direktwahlen konnte das EP auf einer starken Tradition des öffentlichen Eintretens für die Konstitutionalisierung der EG aufbauen. Es besaß eine Hinterlassenschaft aus Berichten und Debatten über eine weitreichende institutionelle Reform und unterstützenden Vorschlägen, die von anderen Akteuren, insbesondere der Kommission, ausgingen. Im Namen des Ministerrats lud Konrad Adenauer, der deutsche Bundeskanzler, zunächst die Gemeinsame Versammlung der EGKS anlässlich ihrer ersten Sitzung 1952 ein, einen Plan für die EPG zu entwerfen, der auf Initiative der italienischen Regierung in Artikel 38 des EVG-Vertrages aufgenommen wurde. Eine derartige Gemeinschaft hätte einen quasi-konstitutionellen Rahmen für die EGKS und den EVG-Vertrag geliefert, der in dieser Phase zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert war. Viele führende Mitglieder der Ad-hoc-Versammlung, welche später die EPG vorbereitete, hatten einen verfassungsrechtlichen Hintergrund oder eine stark föderalistische Orientierung. Sie brachten wichtige verfassungsrechtliche Lösungen in die EPG ein, die die Debatte über die institutionelle Reform in der EG in den nächsten Jahrzehnten weiter prägten, einschließlich der Gesetzgebungsbefugnisse für das Parlament, die der Gemeinsamen Versammlung schon in der EGKS fehlten.

Bei der Vorbereitung der EPG etablierte sich das EP selbst als das, was Martin Westlake als einen „Agenten der Föderalisierung“ bezeichnet hatte.³³ Sein Zusammenhalt leitete sich hauptsächlich aus der Selbstauswahl nationaler Politiker für die Mitgliedschaft im EP ab, die hoch motiviert waren, eine Rolle in den neu geschaffenen europäischen Institutionen zu spielen und die Integrationspolitiken zu beeinflussen. Viele von ihnen waren mit der föderalistischen Bewegung verbunden oder waren in andere politische und juristische Netzwerke eingebunden, die die Vertiefung der europäischen Integration propagierten. Nach der Gründung der EWG blieb das EP instinktiv föderalistisch. Während der 1960er Jahre legte es, wie vom EWG-Vertrag gefordert, Vorschläge für seine eigenen Direktwahlen vor, die jedoch von den Regierungen der Mitgliedstaaten ignoriert wurden, als Charles de Gaulle in Frankreich an der Macht war. Im März 1962 benannte sich die Versammlung im Alleingang in einer symbolischen Erklärung zur Unterstreichung ihrer Bestrebungen in Europäisches Parlament um. Gleichzeitig debattierte es auch die Bedingungen für zukünftige Mitgliedschaften von Drittländern in der EWG. Durch diese Debatte und den daraus resultierenden Bericht Birkelbach (benannt nach einem deutschen sozialdemokratischen Berichterstatte, der in Nazideutschland in politischer Gefangenschaft war)

³¹ George Tsebelis (1994) The power of the European Parliament as a conditional agenda setter, *American Political Science Review*, 88 (1), 128-142.

³² Peter Moser (1996) The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994), *American Political Science Review*, 90 (4), 834-838, hier 835.

³³ Westlake, *A Modern Guide*, 29.

identifizierte und verdeutlichte das EP Kriterien wie das Rechtsstaatsprinzip und Achtung der Menschenrechte, die viel später in den Kopenhagen-Kriterien und dem Vertrag von Lissabon Teil des Verfassungsgefüges der EU wurden.³⁴ Obwohl diese Kriterien zu diesem Zeitpunkt nicht bindend waren, debattierte das EP unterdrückte Forderungen katholischer Konservativer zur Erleichterung des EWG-Beitritts von Spanien unter Franco.³⁵ Im Juni 1963 verabschiedete das EP den Bericht Furler über *Competences and Powers of the European Parliament* (Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments), in dem weitreichende Vorschläge für die Entwicklung des EP in eine ordentliche gesetzgebende Gewalt gemacht wurden.

Während die nationalen Regierungen die Apelle und Forderungen des EP weitgehend ignorierten, konzentrierte es sich ebenfalls auf die Stärkung seiner internen Organisation und die Entwicklung seiner parlamentarischen Verfahren auf der Grundlage nationaler Vorlagen, zum Beispiel durch die Aufforderung an die Kommission, dem EP ihr Jahresprogramm vorzulegen. Allgemeiner ausgedrückt versuchte das EP, eine enge Allianz mit der Kommission, insbesondere ihrem föderalistischen Präsidenten, Walter Hallstein, zu schmieden. 1965 stellte er vorerst sein für das EP und nicht für die Nationalregierungen geplantes Reformpaket einschließlich eines Planes für die Schaffung von Eigenmitteln der Gemeinschaft vor – ein Verfahren, das de Gaulle genauso verärgerte, wie der Inhalt des Vorschlags. Der französische Präsident provozierte anschließend die Krise des „leeren Stuhls“, die zum sogenannten Kompromiss von Luxemburg mit seiner informellen Vereinbarung über den Fortbestand eines nationalen „Vetos“ im Rat führte.³⁶

Lange Zeit betrachtete das EP die Kommission bei der Schaffung eines europäischen politischen Systems als natürliche Verbündete, wobei dieses System letztendlich ein Parlament mit denselben Befugnissen wie nationale Parlamente und eine Kommission als eine Art Leitung, die von der Unterstützung dieses Parlaments abhängig wäre, umfassen würde. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Kommission nach der Krise des „leeren Stuhls“ deutlich geschwächt war. Sie mäßigte ihre Reformbestrebungen und schien sich zeitweise im Rat eher als der administrative Arm der Mitgliedstaaten als eine Institution zu verhalten, die ihr alleiniges Initiativrecht effektiv ausübt. Das EP propagierte weiterhin die Konstitutionalisierung der EG, insbesondere im Bericht Bertrand im Jahr 1975. Zur Vermeidung seiner Isolierung in interinstitutionellen Beziehungen schwächte es jedoch seine Agitation für eine stärkere demokratische Kontrolle und umfangreichere Befugnisse für sich selbst als eines ihrer Kernziele der Reform etwas ab. Stattdessen betonte das EP seine beiden anderen Hauptanliegen, für die es mehr Unterstützung von der Kommission und dem Rat, insbesondere stärkeren EG-Aktivismus zur Bewältigung neuer politischer Herausforderungen, angefangen vom Umweltschutz bis zur Koordination der Außenpolitik, sowie höhere institutionelle Effizienz in Zeiten multipler Blockaden im Rat erwartete. In dem Versuch, seine eigenen weitreichenderen Vorschläge in eine umfangreichere interinstitutionelle Reformdebatte einzubetten, unterstützte das EP breit den von der Kommission 1972 veranlassten Bericht Vedel und die moderaten Ergebnisse des Berichts für den Rat, die Leo Tindemans, der christdemokratische belgische Premierminister, im Januar 1976 vorgelegt hatte.³⁷ Ebenso hoffte das EP, dass zwei weitere Berichte, die im Herbst 1979 vorgelegt wurden, die Regierungen im Rat bewegen würden, die „Eurosklrose“ der EG anzugehen: der für die Jenkins-Kommission erstellte Bericht Spierenburg

³⁴ Daniel C. Thomas (2006) Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), 1190-1210.

³⁵ Siehe zum Beispiel Birgit Aschmann (1999) „*Treue Freunde...?*“ *Westdeutschland und Spanien 1945-1963*, Stuttgart: Steiner.

³⁶ Einen Überblick gibt Amie Kreppel (2002) in: *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁷ Siehe Philippe de Schoutheete (1986) Le rapport Tindemans: dix ans après, *Politique étrangère*, 51 (2), 527-538.

und der Bericht der Drei Weisen, der auf Initiative des französischen Präsidenten Giscard d'Estaing verfasst wurde.³⁸

Trotz dieses Erbes konzentrierten sich die politischen Parteien und ihre Kandidaten in ihrer Wahlkampagne 1979 nicht auf die institutionelle Reform der EG, ganz zu schweigen von der sofortigen Gründung einer Art EU. Die ersten Direktwahlen zum EP stellten sich als zweitrangige Wahlen heraus, in denen innenpolitische Themen ausgefochten und in vielen Fällen von den Wählern genutzt wurden, um ihre eigenen nationalen Regierungen zu bestrafen. Die Frage einer institutionellen Reform hatte jedoch einen viel höheren Stellenwert für neugewählte MdEP. Zu dieser Zeit durchgeführte Forschungen bescheinigten ein hohes Maß an Unterstützung unter den Kandidaten für die Übertragung der Befugnisse an das EP, den Kommissionspräsidenten auszuwählen und alle Haushaltsvorlagen zu überprüfen, nicht nur solche mit nicht obligatorischen Charakter. 93 Prozent der deutschen Kandidaten unterstützten die Übertragung der Befugnisse zur Auswahl des Kommissionspräsidenten an das EP, wie auch 83 Prozent der belgischen und 77 Prozent der britischen Kandidaten. Unterstützung für eine solche institutionelle Reform, mit der die Kontrolle der Mitgliedstaaten verringert würde, war unter den französischen Kandidaten mit nur 39 % am niedrigsten. Auf das, was die Autoren dieser Studie als eine rein hypothetische Frage betrachteten, antworteten 54 Prozent der Kandidaten aus der gesamten EG, die die Umfrage beantworteten, dass sie die föderalistische Forderung, dass das EP als eine verfassunggebende Versammlung zusammenkommen und eine weitreichende Vertragsreform ausarbeiten sollte, unterstützten, während sich 39 Prozent gegen diesen Gedanken aussprachen.³⁹ Separate Forschungen zu den deutschen Kandidaten hatten ein hohes Maß an Unterstützung für die Übertragung des vollen Haushaltsrechts auf das EP und die Erweiterung des Politikspektrums, gefolgt von der Parlamentarisierung als weniger dringenden Forderung gezeigt.⁴⁰

³⁸ Siehe auch Ludlow, *Roy Jenkins*.

³⁹ Cf. Jacques-René Rabier and Ronald Inglehart (1981) What Kind of Europe? Support for National Independence, Cooperation and Integration in the European Parliament, *Government & Opposition*, 16 (2), 185-199; Ronald Inglehart et al. (1980) Broader Powers for the European Parliament? The Attitudes of Candidates, *European Journal of Political Research*, 8 (1), 113-132.

⁴⁰ Karlheinz Reif, Hermann Schmitt und Klaus Schubert, Klaus (1979) Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (3), 332-354, hier 348.



Nach seiner Wahl zum Bundeskanzler 1982 gab Helmut Kohl der deutschen Europapolitik mit seiner starken Unterstützung der institutionellen Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft einen neuen Sinn und eine neue Richtung.

Die institutionelle Reform war nicht nur eine wichtige Frage für die Kandidaten und gewählten MdEP, sondern auch für politische Parteien, insbesondere der Mittel-Links- bis Mitte-Rechts-Parteien. Auf ihrem ersten Kongress im März 1978 verlangte die EVP „einen neuen konstitutionellen und institutionellen Impetus für die Verwirklichung der europäischen Union und Fortschritte hin zur europäischen Föderation, dem ultimativen politischen Ziel der Einigung.“⁴¹ Die EVP stand geschlossen hinter ihrer größtenteils föderalistischen Agenda für die EG, was auch ihre nationalen Mitgliedsparteien charakterisierte. Die deutsche Christdemokratische Union (CDU) und die bayerische Christlich-Soziale Union (CSU), die die EVP-Fraktion im EP zusammen mit der italienischen Democrazia Cristiana (DC) dominierten, verabschiedete 1976 ihr Europäisches Manifest. Es verlangte „umfassende parlamentarische Gesetzgebungs- und Kontrollrechte, eine europäische Regierung, die allein für das direkt gewählte Europäische Parlament [und] eine europäische Länderkammer verantwortlich ist, die den Mitgliedstaaten ermöglicht, an der Gesetzgebung der europäischen Föderation mitzuwirken.“⁴² Wichtig ist, dass das CDU-Programm tatsächlich das Papier wert war, auf dem es geschrieben wurde. Nachdem er im Oktober 1982 Bundeskanzler geworden war, blieb der Parteivorsitzende der CDU, Helmut Kohl, bei der Agenda

⁴¹ Zitiert in Rita Cardozo and Richard Corbett (1986), *The Crocodile Initiative*, in: Juliet Lodge (Hrsg.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 15-46, hier 16. Siehe auch Wolfram Kaiser (2013) *Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement, Policy and Allegiance in the European People's Party*, in: Wolfram Kaiser and Jan-Henrik Meyer (Hrsg.) *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 15-37.

⁴² Zitiert in Hans-Peter Schwarz (2012) *Helmut Kohl: Eine politische Biographie*. München: DVA, 398.

seiner Partei für die institutionelle Reform der EG. Maßgeblich ist, dass er wiederholt die Stärkung des EP in der EEA und bei den Verhandlungen für den Maastricht-Vertrag forderte.⁴³

Den europäischen Liberalen missfiel der Versuch der EVP, sich das föderalistische Erbe und die föderalistische Agenda anzueignen. Während ihres Kongresses im November 1977 forderten sie beispielsweise ebenfalls „einen Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union zu verfassen“.⁴⁴ Einige sozialistische Parteien hatten ähnlich starke integrationsbefürwortende Legitimationen – wie die Belgier –, in den britischen und französischen Parteien blieb der Widerstand gegen eine supranationale Integration jedoch besonders ausgeprägt. Die Unterstützung für eine weitere Integration erfasste auch andere Fraktionen am Rand des EP, insbesondere die italienischen Kommunisten, über deren Liste Spinelli, obwohl er kein Parteimitglied war, 1979 gewählt wurde.

Die integrationsbefürwortende Agenda war jedoch nicht nur in viele Parteiprogramme integriert. Die zunehmend kohäsive Organisation der Fraktion im EP hatte das Potenzial, Ideen in die Praxis umzusetzen. Im Juni 1953 hatte die Gemeinsame Versammlung der EGKS die Fraktionen bereits anerkannt, sie in ihre Verfahrensordnung eingefügt und begonnen sie finanziell zu unterstützen.⁴⁵ Die Fraktion vergab die wichtigen Positionen des EP-Präsidenten und Vizepräsidenten sowie die der Vorsitzenden und ihrer Stellvertreter für die Ausschüsse und die Berichterstatter. Die Fraktionen strukturierten außerdem die politische Debatte im EP. Sie entschieden, welche Fragen einen prominenten Platz in den Ausschüssen und im Plenum erhalten sollten. In der Tat standen in der ersten Legislaturperiode des EP institutionelle Fragen im Vordergrund. Von allen Abstimmungen im EP in den Jahren 1979 bis 1983 gab es 13 zu institutionellen Angelegenheiten, sechs davon waren besonders kontroverse namentliche Abstimmungen, die nur von Abstimmungen über die Agrarpolitik, Menschenrechte und Haushaltsfragen übertroffen wurden. Von allen der Kommission vorgelegten parlamentarischen Fragen betrafen 97 (oder 7,7 Prozent) institutionelle Angelegenheiten, dieses Mal nach Fragen zur Agrarpolitik, Außenbeziehungen und Sozialpolitik.⁴⁶ Kurzum, einzelne MdEP und Fraktionen machten die institutionelle Reform der EG nach den ersten Direktwahlen rasch zur einer Hauptpriorität des EP.

Zunächst fuhr das EP mit dem fort, was seit den 1970er Jahren intern und in der zeitgenössischen Literatur als Politik der „kleinen Schritte“ bekannt war, um seine eigene Rolle in der EG-Politik zu stärken. Die MdEP, sich ihrer neuen direkten Legitimierung bewusst, waren mutiger und machten größere „kleine“ Schritte. Angestoßen durch einen Bericht des italienischen Sozialisten Mario Zagari, den er für den Ausschuss für politische Angelegenheiten verfasste, kämpften sie um die Schaffung eines einzigen Sitzes für das EP.⁴⁷ Befürworter des einzigen Sitzes gingen davon aus, dass eine Verlagerung aller Tätigkeiten des EP nach Brüssel die Effizienz des EP steigern, die Kontrolle der Kommission und die Beeinflussung der Mitgliedstaaten im Rat, die beide in der belgischen Hauptstadt angesiedelt sind, erleichtern würde. Das EP war sich jedoch nicht einig; insbesondere die französischen MdEP unterstützten die starke Rückendeckung ihrer Regierung für Straßburg. Der 1992 vereinbarte Kompromiss, der 1997 im Vertrag von Amsterdam legalisiert wurde, bestätigte

⁴³ Ebd., 397-418.

⁴⁴ Zitiert in Rita Cardozo und Richard Corbett (1986), *The Crocodile Initiative*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 15-46, hier 16.

⁴⁵ Sandro Guerrieri (2015) *The Genesis of a Supranational Representation. The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958*, in: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina und Antonio Varsori (Hrsg.) *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, Bern: Peter Lang, 393-410. Siehe auch Jürgen Mittag (2011) *Die Politisierung der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Anfänge transnationaler Fraktionsbildung im Europäischen Parlament*, *Journal of European Integration History*, 17 (1), 13-30.

⁴⁶ Bourguignon-Wittke and Schmuck, *Demokratisierung des EG-Systems*, 96.

⁴⁷ Siehe David J. Earnshaw (1984) *The European parliament's quest for a single seat*, *Journal of European Integration*, 8 (1), 77-93.

weitgehend das bestehende Verfahren, nämlich, dass die wichtigsten Plenarsitzungen in Straßburg, die Fraktions- und Ausschusssitzungen jedoch in Brüssel stattfinden. Das EP stellte 1981 gelegentliche Plenarsitzungen nur in Luxemburg ein, wo ein großer Teil des Personals, insbesondere sein Übersetzungsdienst, angesiedelt waren und sind.

Nicht alle Kämpfe des EP ähnelten jedoch denen Don Quixotes gegen Windmühlenflügel. Es unternahm in drei Hauptbereichen erfolgreich kleine Schritte zur Stärkung seiner eigenen institutionellen Rolle in der EG-Politik: durch die Erweiterung seines Einflusses auf den EG-Haushalt, den Ausbau seiner Position in der Gesetzgebungspolitik der EG, trotz nicht vorhandener Entscheidungsbefugnisse (die es erst in der EEA erhielt), und durch die Ausweitung seines Verfahrens eigener Initiativberichte, die das EP zur Betonung von und für Vorschläge für neue transnationale politische Herausforderungen, aber auch zur Forderung stärkerer institutioneller Integration nutzte.

Der 1970 geschlossene Vertrag von Luxemburg und der 1975 unterzeichnete Vertrag von Brüssel schufen den Rahmen für die Einbeziehung des EP in das Haushaltsverfahren der EG.⁴⁸ Der Vertrag von Brüssel modifizierte die bestehenden Bedingungen nur geringfügig. Vor allem erhielt das EP das Recht, den Haushalt insgesamt abzulehnen. Außerdem wurde es mit der endgültigen Entscheidung über die Entlastung des Haushalts betraut. Der Vertrag von Brüssel schuf zudem den Rechnungshof zur Überwachung der Ausgaben der EG. Als der Vertrag 1978 in Kraft trat, konnte nur das direkt gewählte EP seine gestärkte institutionelle Rolle vollständig nutzen. Wie zuvor hatte es den größten Einfluss auf nichtobligatorische Ausgaben. Hier konnte es die Mitgliedstaaten im Rat mit einer Dreifünftelmehrheit aushebeln. Innerhalb der bestehenden Haushaltsobergrenzen hatte es das letzte Wort bei der Zuweisung von Mitteln für konkurrierende Haushaltslinien – Befugnisse, die umso relevanter wurden, je länger der Anstieg des Anteils nichtobligatorischer Ausgaben in den 1980er Jahren währte.

Nach Konflikten mit dem Rat lehnte das direkt gewählte EP den Haushalt für 1980 in seiner zweiten Lesung im Herbst 1979 ab.⁴⁹ Da der Rat nach der Vorlage des neuen Haushaltsentwurfs durch die Kommission im Februar 1980 zunächst nicht handelte, verfügte das EP nicht über ausreichende Mittel für sich, die es als wesentlich größere Institution als vor den Wahlen dringend benötigte. Der letztendlich im Juli 1980 verabschiedete Haushalt war kaum mehr als eine gesichtswahrende Übung für das EP. Die Entscheidungen des Rates über Agrarpreise waren moderat und er stimmte einer Erhöhung des Regionalfonds zu. Als Ergebnis dieser frustrierenden Erfahrung hielten sich das EP und sein Haushaltsausschuss an das, was intern als die Adonnino-Doktrin⁵⁰ bezeichnet wurde, benannt nach Pietro Adonnino, dem MdEP der italienischen Christdemokraten und EP-Berichterstatter für den Haushalt 1981. In den folgenden Jahren führte das EP einen Zermürbungskrieg mit dem Rat, in dem es hauptsächlich um die Beschränkung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und den Anstieg der nichtobligatorischen Ausgaben ging. Die MdEP brannten darauf den EG-Bürgern zu demonstrieren, dass sie einen fühlbaren und nicht nur institutionellen Unterschied erwirken konnten, auch durch europäische Programme in Politikbereichen wie Bildung und Kultur.⁵¹ Wie Richard Corbett argumentierte radikalisierte der Konflikt über den Haushalt 1980 aber auch viele MdEP, die energisch dafür eintraten, dass die EG

⁴⁸ Vgl. Corbett, *The European Parliament's role*, 93.

⁴⁹ Siehe im Einzelnen ebd., 97-113.

⁵⁰ Vgl. Pascal Fontaine (2009) *Herzessache Europa – Eine Zeitreise 1953-2009*, Brüssel: Racine (Französisch 2009), 212.

⁵¹ Siehe Oriane Calligaro (2013) *Negotiating Europe. EU Promotion of Europeanness since the 1950s*, Basingstoke: Palgrave; Kiran K. Patel (2013) (Hrsg.) *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

einen weit fundamentaleren Wandel benötigte –⁵² möglicherweise ein Grund, weshalb verschiedene führende Mitglieder des Haushaltsausschusses, der weithin neben dem Ausschuss für politische Angelegenheiten als einer der renommiertesten Ausschüsse des EP galt, sich auch im Institutionellen Ausschuss engagierten, der als unabhängiger Ausschuss nach der Hälfte der Legislaturperiode gegründet worden war.

Inkrementeller Wandel in kleinen Schritten charakterisierte ebenfalls die Einbindung des EP in das Gesetzgebungsverfahren in den frühen 1980er Jahren. Kraft der Römischen Verträge hatte das EP das Recht bei einigen Gesetzestexten konsultiert zu werden, eine Bestimmung, deren Generalisierung der Rat für alle legislativen und gegebenenfalls nichtlegislativen Texte in den 1960ern beschlossen hatte. 1973 stimmte die Kommission zu, den Rat bei allen ihren Politikvorschlägen zu konsultieren, alle ihre formellen Gesetzesvorschläge an das EP und den Rat zu senden und seine Sicht im Plenum des EP zu allen vom EP vorgeschlagenen Änderungen darzulegen. Die Kommission und der Rat vereinbarten außerdem, das EP im Falle wesentlicher Änderungen des Gesetzestexts, der ursprünglich die Grundlage der Beratungen des EP bildete, erneut zu konsultieren. Für den Fall einer Gesetzgebung mit möglichen haushaltspolitischen Auswirkungen instituierte eine gemeinsame Erklärung des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 4. März 1975 das „Vermittlungsverfahren“, das versprach, dem EP größere Möglichkeiten zur Beeinflussung des Gesetzgebungsverfahrens als vom Standardvermittlungsverfahren vorgesehen zu eröffnen.⁵³

Der EuGH gab dem Europäischen Parlament 1980 in seiner Isoglucose-Entscheidung eine potenziell stärkere Waffe in die Hand.⁵⁴ Seit den Entscheidungen über die direkten Auswirkungen des EWG-Rechts und seinem Vorrang vor nationalem Recht 1963-1964 entwickelte der EuGH kontinuierlich eine Konstitutionalisierungsdoktrin für die EG mit einer starken immanenten Tendenz zur „supranationalen“ Auslegung der Verträge, von der das EP nur profitieren konnte. Nach dem EuGH-Urteil, mit dem ein Teil der Verordnung 1111/77, die eine Produktionsabgabe auf Isoglucose - einen aus Weizen, Kartoffeln oder Mais hergestellten Zuckerersatz - vorsah, als ungültig erklärt wurde, legte die Kommission dem Rat im Frühjahr 1979 einen Vorschlag vor, mit dem die entstandene Gesetzeslücke geschlossen werden sollte. Der Rat schickte den Vorschlag am 19. März 1979 an das EP mit der Bitte, in seiner Sitzung im April eine Stellungnahme dazu abzugeben. Das EP leitete den Vorschlag an den zuständigen Landwirtschaftsausschuss weiter. Das EP lehnte den darauffolgenden Entschließungsentwurf jedoch ab und verwies ihn zurück an den Ausschuss. Kurz vor der Sommerpause verabschiedete der Rat einfach und - um den fristgerechten Anschluss des Konsultationsverfahrens sicherzustellen - ohne eine zusätzliche Sitzung des EP einzuberufen, die neue Verordnung 1293/79, mit der die Version aus dem Jahr 1977 ersetzt wurde. In einem späteren Fall erklärte der EuGH diese Verordnung aus verfahrensrechtlichen Gründen für ungültig, insbesondere, weil der Rat die Konsultationsrechte des EP verletzt hatte. Er stellte klar fest, dass die Konsultation „das Mittel [darstellt], das dem Parlament ermöglicht, eine tatsächliche Rolle im Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft zu spielen. Eine derartige Befugnis stellt einen wesentlichen Faktor im vom Vertrag beabsichtigten institutionellen Gleichgewicht dar.“

Bei der Überarbeitung seiner eigenen Verfahrensregeln nach den ersten Direktwahlen griff das EP bereitwillig die Einladung des EuGH auf, um seine eigene Rolle durch eine Verzögerung oder Blockade eines Vorschlags zu stärken. Fortan und gemäß seinen neuen Regeln konnte es entscheiden, seine endgültige Abstimmung über einen Vorschlag zu verzögern, bis die Kommission zu seinen Änderungen Stellung genommen hatte. Wenn und falls die Kommission eine oder mehrere Änderungen ablehnt, kann das EP den Vorschlag an den zuständigen Ausschuss

⁵² Corbett, *The European Parliament's role*, 99.

⁵³ Siehe Richard Corbett (1998) *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Palgrave, 113-116.

⁵⁴ Siehe Patricia M. Leopold (1982) *Community law-making: opinions of the European Parliament*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2 (3), 454-459.

zurückverweisen. Es kann somit das gesamte Gesetzgebungsverfahren verzögern. Wenn die Kommission eine Änderung des EP annimmt, auch wenn dies nur zur Beschleunigung des Verfahrens geschieht, müsste das Abstimmungsergebnis im Rat einstimmig sein, um das EP zu überstimmen. 1987 machte das EP die Rücküberweisung in die Ausschussphase obligatorisch, davor geschah dies nur auf Wunsch des Vorsitzenden oder Berichterstatters. Diese neuen Verfahren hatten begrenzte Folgen bei politischen Fragen, die sofortiges Handeln erforderten. Gleichwohl drängte das EP, obwohl es noch keine gesetzgeberischen Befugnisse hatte, die Kommission und den Rat damit zu beginnen, seine Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren als mehr als ein sinnloses Routineverfahren zu behandeln.⁵⁵ Stattdessen wurde es zu dem, was Martin Westlake „eine Art konstitutionelle Anti-Kammer für den wahrhaften Gesetzgebungsprozess“ bezeichnete, der später von der EEA und dem Maastricht-Vertrag instituiert wurde.⁵⁶

Initiativberichte stellten die letzte der drei Arten kleiner Schritte dar, die das EP in den frühen 1980er Jahren zur Erweiterung seiner Rolle in den EG-Politiken unternahm. Maßgeblich dabei war, dass das direkt gewählte EP viel mehr MdEP und Ressourcen – einschließlich des Personals der Ausschüsse und der Fraktionen – hatte, um seine politische Expertise zu entwickeln. Es wurde proaktiver und brachte mehrere politische Ideen voran, die später von der Kommission aufgenommen wurden, wie die Einführung eines europäischen Reisepasses oder die Wahlberechtigung aller EG-Bürger bei Europawahlen, unabhängig von ihrem Wohnort.⁵⁷ Der Ausschuss für politische Angelegenheiten startete zudem eine Reihe eigener Initiativberichte über die Reform der EG. Traditionell war er für die Außenpolitik sowie für interne institutionelle Fragen zuständig. Sein Unterausschuss für institutionelle Fragen, der kurz nach den ersten Direktwahlen gegründet wurde, befasste sich mit letzteren. Aufgrund ihrer geschlossenen Haltung zu konstitutionellen Fragen der EG übte die EVP im Ausschuss für politische Angelegenheiten traditionell starken Einfluss auf diese Fragen aus – etwas, das Reibung mit der Initiative für einen Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union von Spinelli erzeugte, wie wir später sehen werden. Der Italiener Mariano Rumor hatte von 1979 bis 1982 den Vorsitz des Ausschusses inne und versuchte, den starken Einfluss der EVP auf ihn aufrechtzuerhalten.

Der institutionelle Unterausschuss verfasste in den frühen 1980er Jahren eine Reihe Berichte und gab sie an den Ausschuss für politische Angelegenheiten weiter, der sie anschließend dem EP vorlegte, das sie in Plenarsitzungen verabschiedete. Diese Berichte verfassten die Berichterstatter Karel van Miert, einem belgischen sozialistischen MdEP und späterem Mitglied der Kommission, zur Rolle des EP im Gesetzgebungsverfahren,⁵⁸ der deutsche Sozialdemokrat Klaus Hänsch, später EP-Präsident von 1994 bis 1997, zu den Beziehungen zwischen dem EP und dem Rat,⁵⁹ der belgische Liberale und früheres Mitglied der Kommission, Jean Rey, zu Beziehungen zwischen dem EP und der Kommission,⁶⁰ der französische Christdemokrat André Diligent zu Beziehungen zwischen dem EP und nationalen Parlamenten,⁶¹ die britische Konservative Lady Elles zur europäischen Zusammenarbeit und der Rolle des EP,⁶² die italienische Kommunistin Maria Fabrizia Baduel

⁵⁵ Siehe auch J. Nicolas (1981) *Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté*, *Revue du Marché Commun*, xxiv (251), 491-503.

⁵⁶ Westlake, *A Modern Guide*, 136.

⁵⁷ Vgl. Juliet Lodge (1985) *Euro-Elections and the European Parliament: The Dilemma over Turnout and Powers*, *Parliamentary Affairs*, 38 (1), 40-55, hier 51.

⁵⁸ Europäisches Parlament, Dok. 1-207/81.

⁵⁹ Europäisches Parlament, Dok. 1-216/81.

⁶⁰ Europäisches Parlament, Dok. 1-71/81.

⁶¹ Europäisches Parlament, Dok. 1-206/81.

⁶² Europäisches Parlament, Dok. 1-335/81.

Glorioso zu Beziehungen zwischen dem EP und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss,⁶³ der italienische Christdemokrat Dario Antoniozzi zu Beziehungen zwischen dem EP und dem Europäischen Rat⁶⁴ und der deutsche Christdemokrat Erik Blumenfeld zur Rolle des EP bei den Verhandlungen und der Ratifizierung der Beitrittsverträge und Verträge mit Drittländern.⁶⁵

Das EP debattierte den Bericht Rey im April 1980 und die Berichte von van Miert, Hänsch, Diligent, Elles und Baduel Glorioso im Juli 1981, die Berichte Antoniozzi und Blumenfeld folgten im Dezember 1981 bzw. im Februar 1982. Diese Berichte und ihre Empfehlungen bildeten in den 1970er Jahren größtenteils den Kulminationspunkt der Versuche des EP, seine Rolle zu stärken und seine interinstitutionellen Beziehungen zu verbessern. Verschiedene Vorschläge wurden von anderen Institutionen aufgenommen. Der Rat stimmte somit einer programmatischen Rede des Ratspräsidenten in jeder sechsmonatigen Präsidentschaft zu. Die Mitgliedstaaten versprachen außerdem, dass die Vorsitzenden der Fachräte (z. B. für Landwirtschaft, Handel etc.) gelegentlich an den entsprechenden EP-Ausschüssen teilnehmen und dass die praktische Umsetzung des Konsultationsverfahrens verbessert werden sollte.⁶⁶ Andere Vorschläge hätten eine Vertragsänderung verlangt, das EP versuchte daher, in der sich entwickelnden breiteren Debatte über die konstitutionelle Zukunft der EG Marker zu setzen, anstatt kurzfristige Veränderungen zu erwarten. Dies traf beispielsweise auf die Forderung im Bericht Rey zur Begrenzung der Anzahl der Kommissare nach der bevorstehenden Süderweiterung der EG zur Aufnahme von Griechenland (1981) sowie später Spanien und Portugal zu – ein Vorschlag, der das aktuelle System von einem Kommissar pro EU-Mitgliedstaat erahnen ließ, der seit der Osterweiterung 2004 in Kraft ist.

Keine der Empfehlungen des Berichts hätte die institutionelle Struktur der EG grundlegend geändert, aber selbst ihre Verabschiedung insgesamt hätte zu einer noch inkrementelleren Reform geführt. Aus der Sicht einer wachsenden Anzahl MdEP konnten so begrenzte Änderungen den Gordischen Knoten, der in ihren Augen das doppelte Problem fehlender Effizienz und wachsendem Demokratiedefizit der EG war, wahrscheinlich nicht durchschlagen. Dies war eine Zeit, in der die EG mit stark wachsenden politischen Herausforderungen aufgrund der andauernden sozioökonomischen Krise sowie dem damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosenzahlen und wachsenden Staatsdefiziten, bis hin zu grenzüberschreitender globaler Umweltverschmutzung und einer neuen Runde im Kalten Krieg, die die Sowjetunion mit der Invasion in Afghanistan 1979 einläutete, konfrontiert war. Dennoch übernahm die EG neue Aufgaben ohne wie in jedem nationalen politischen System ein geeignetes parlamentarisches System mit einer ordentlichen gesetzgeberischen Aufgabe für das EP zu schaffen.

Unter diesen Umständen forderten jetzt MdEP verschiedener Fraktionen eine grundlegende konstitutionelle Änderung, entweder durch die Überarbeitung der bestehenden Verträge insgesamt oder die Superposition durch einen komplett neuen Vertrag oder einer Verfassung zur Gründung einer EU. Das war auch das föderalistische Ziel, das sich der Club Krokodil bei seiner Gründung auf Initiative Spinellis im Sommer 1980 gesetzt hat. In seiner Rede vor dem Plenum am 21. Mai 1980 fragte er, warum „die Gemeinschaft praktisch gelähmt ist“. Laut Spinelli fehlte den EG-Akteuren für effektive politische Maßnahmen nicht der politische Wille, sondern es fehlten geeignete Institutionen. Die Kommission konnte nur Vorschläge machen, das EP konnte sie nur debattieren und der Rat entschied tatsächlich nur einstimmig. In dieser Situation musste - so Spirelli

⁶³ Europäisches Parlament, Dok. 1-226/81.

⁶⁴ Europäisches Parlament, Dok. 1-739/81.

⁶⁵ Europäisches Parlament, Dok. 1-685/81. Siehe auch Michael Palmer (1983) The development of the European parliament's institutional role within the European Community, 1974 – 1983, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), 183-202, hier 188-193.

⁶⁶ Palmer, The development, 192-3.

- das EP anerkennen, „dass es gewählt wurde, um alle europäischen Bürger zu repräsentieren“ und die Aufgabe der Reformierung der EG übernehmen.⁶⁷

Spinelli schrieb anschließend am 25. Juni 1980 an alle Parlamentskollegen und legte eine übersetzte Kopie seiner Rede, die er im Parlament als Antwort auf Emilio Colombo, den italienischen Außenminister gehalten hatte, bei. In seinem Brief argumentierte Spinelli, dass die EG ohne grundlegende Reform repetitive und immer lähmendere Krisen durchlaufen würde. Er schlug vor, einen Ad-hoc-Ausschuss aus MdEP zu gründen, der „die notwendigen institutionellen Reformen“ vorbereiten würde. Sie sollten die bestehenden Verträge in einen neuen Vertragsentwurf umwandeln und integrieren, der dann von den nationalen Parlamenten formell ratifiziert werden könnte. Die Änderungen würden Kompromisse aller politischen und nationalen Gruppen verlangen, aber das EP war „natürlich der geeignete Ort, um wahrhaft europäische Kompromisse zu erreichen“, die etwas mehr sein würden als „die mathematische Summe nationaler Perspektiven“.⁶⁸

Nur acht MdEP, die Spinellis Einladung rechtzeitig erhalten hatten, trafen ihn am 9. Juli 1980 in einem Restaurant in Straßburg, das der neuen parteiübergreifenden Gruppe seinen Namen lieh - dem Club Krokodil. Eine Woche später, am 17. Juli 1980, berichtete Spinelli an Willy Brandt, dem früheren deutschen Bundeskanzler und Vorsitzenden der Sozialistischen Internationale, dass er von mehr als dreißig MdEP, die seine Agenda unterstützten, positive Antworten erhalten hätte, darunter sechzehn Sozialisten, sechs Christdemokraten, vier Liberale, vier Kommunisten und drei Konservative.⁶⁹ Brandt selbst nahm tatsächlich kaum an Fraktionssitzungen oder Plenarsitzungen des EP teil. Dennoch war er ein wichtiger Vermittler für Spinelli, der enge Kontakte zu führenden sozialistischen Politikern pflegte, die noch aus seiner Zeit in der Kommission von 1970 bis 1976 stammten, einem Höhepunkt sozialistischer Wahlerfolge und politischen Einflusses in Westeuropa. Brandt unterstützte daher Spinelli bei der Rekrutierung führender deutscher sozialdemokratischer MdEP für sein Unterfangen, einschließlich Bruno Friedrich, Horst Seefeld und Rudi Arndt, der später, von 1984 bis 1989, Vorsitzender der Sozialistischen Fraktion wurde.⁷⁰ Van Miert schrieb ebenfalls einen ermutigenden Brief an Spinelli, in dem er ihm anbot, die Ergebnisse seines Berichts über die Rolle des EP im Gesetzgebungsverfahren der EG in die Beratungen des Club Krokodil einzubringen.⁷¹

Die Gründung des Club Krokodil machte jedoch einige der Komplikationen parteiübergreifender Zusammenarbeit im EP deutlich.⁷² Daher hatten die Fraktionen der Liberalen und Demokratischen Partei Europas (ELD) nach ihrer ersten Zusammenkunft nach den Wahlen zum EP 1979 die Möglichkeit besprochen, dem Ausschuss für politische Angelegenheiten die Zuständigkeit für institutionelle Fragen zu entziehen, für die ein neuer Ausschuss geschaffen werden könnte.⁷³ In seiner Antwort auf das Schreiben Spinellis lehnte Martin Bangemann, der deutsche Vorsitzende der ELD und späterer Kommissar, das Konzept eines Ad-hoc-Ausschusses ab. Obwohl die Liberalen Spinellis Brief diskutiert und den Entwurf einer Verfassung oder eines Verfassungsvertrages unterstützt hatten, wurde jetzt die Auflösung des bestehenden Unterausschusses für politische Angelegenheiten abgelehnt.⁷⁴ Die EVP war noch stärker über die mögliche Schwächung der

⁶⁷ Altiero Spinelli, Der Augenblick der Wahrheit für Rat und Parlament, 21. Mai 1980, Historische Archive der Europäischen Union (HAEU), AS-356 [Übersetzung des deutschen Texts].

⁶⁸ Spinelli an MdEP, 25. Juni 1980, HAEU, AS-356 [Übersetzung des deutschen Texts].

⁶⁹ Spinelli an Brandt, 17. Juli 1980, HAEU AS-356.

⁷⁰ Spinelli an Arndt, Friedrich und Seefeld, 18. Juli 1980, HAEU, AS-356.

⁷¹ Van Miert an Spinelli, 9. Juli 1980, HAEU, AS-356.

⁷² Siehe auch Emanuele Gazzo, Une initiative „institutionelle“ des Parlementaires européens, *Europe. Agence Internationale d'Information pour la Presse*, 15.-16. September 1980.

⁷³ Sitzung der Liberalen und Demokratischen Fraktion, Brüssel, 29. Juni 1981, HAEU, ADLE 235.

⁷⁴ Bangemann an Spinelli, 7. Juli 1980, HAEU, AS-356.

bestehenden EP-Maschinerie und ihrer Arbeit an institutionellen Themen besorgt, in die sie im Laufe der Jahre so viel politisches Kapital investiert hatte. Daher erinnerte Gero Pfennig, ein deutscher Europaabgeordneter der CDU, Spinelli an einen früheren Beschluss der EVP vom September 1979, in dem das EP dazu aufgerufen wurde, sein Konzept für die institutionelle Reform der EG zu definieren, etwas, das den Club Krokodil inspirieren würde – eine Antwort, die die christdemokratischen Empfindlichkeiten in Bezug auf ihre interne Führung in institutionellen Angelegenheiten reflektierte.⁷⁵

Dennoch konnte Spinelli bis Ende Oktober 1980 78 Mitglieder für den Club Krokodil gewinnen.⁷⁶ Darunter befanden sich 21 deutsche MdEP, 20 aus Italien, 14 britische, neun belgische, sechs niederländische und vier französische MdEP, wobei die niedrige Anzahl französischer Mitglieder die Dominanz leichterer Formen des Gaullismus in der französischen Politik dieser Zeit spiegelte, die die Entwicklung des EP in ein ordentliches Parlament mit Gesetzgebungsbefugnissen und die Mehrheitsentscheidung im Rat sowie die Gründung einer eher supranationalen, ganz zu schweigen von einer föderalen EG ablehnten.⁷⁷ In Bezug auf Parteizugehörigkeit waren 35 Mitglieder des Club Krokodil Sozialisten, 15 Christdemokraten, zehn Konservative, neun Liberale und sieben Kommunisten. Spinelli ging es jedoch nicht nur um die Zahlen. Ihm war lediglich wichtig, dass er einige politische Schwergewichte gewinnen konnte, die eine prominente Rolle in ihren jeweiligen Fraktionen spielten. Darunter befanden sich die Sozialisten Brandt und Arndt, aber auch der niederländische MdEP Piet Dankert, der von 1982 bis 1984 die EP-Präsidentschaft übernehmen sollte, Carlo Ripa de Meana, der von 1985 bis 1993 Italiens Kommissar war, und van Miert; von den Liberalen Bangemann und Colette Flesch, die Vorsitzende der Demokratischen Partei in Luxemburg, die im Begriff war, stellvertretende Premierministerin zu werden, der niederländische MdEP Hans Nord, ein früherer Vorsitzender der Europäischen Bewegung in den Niederlanden und EP-Generalsekretär von 1963 bis 1979, sowie die Belgierin Antoinette Spaak, die Tochter des früheren sozialistischen Premierministers Pierre-Henri Spaak. Nur wenige der christdemokratischen Mitglieder waren ähnlich bekannt. Dazu gehörten Hans August Lückner, ein christsozialer Politiker aus Bayern und von 1970 bis 1975 früherer Vorsitzender der Christdemokratischen Fraktion (CD) im EP und Tindemans. Obwohl Tindemans dem Club Krokodil beitrug, blieb er in Bezug auf das oberste Ziel Spinellis skeptisch. In einem Interview im deutschen Radio im März 1981 proklamierte er, dass das Konzept einer Verfassung für die EG „ein Traum [war] und wir Träume in Europa brauchen, aber wir wissen alle, dass das absolut keine Chance hat, wenn wir das jetzt vorschlagen“.⁷⁸

⁷⁵ Spinelli an Pfennig, 6. Oktober 1980, HAEU, AS-356.

⁷⁶ Adesioni al Crocodile, 23. Oktober 1980, HAEU, AS-356.

⁷⁷ Zu einer langfristigen Perspektive siehe Craig Parsons (2006) *A Certain Idea of Europe*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

⁷⁸ Marcel Gärtner, Der Klub „Krokodil“ – ein umstrittener Versuch, *WDR*, 10. März 1981, 22.20-22.30, HAEU, GSPE-72.



Altiero Spinelli im Gespräch mit Simone Veil, der ersten Präsidentin des direkt gewählten Europäischen Parlaments, nach der Übergabe des Beschlusses des Club Krokodil an sie am 10. Februar 1981.

Fortan traf sich der Club Krokodil etwa einmal im Monat und gab ein zweimonatliches Rundschreiben in verschiedenen Sprachen heraus. Bei ihrem Treffen am 15. Oktober 1980 bildete die überparteiliche Gruppe eine kleinere Redaktionsgruppe aus sechs MdEP einschließlich Spinelli, der mit dem Entwurf eines Beschlusses beauftragt wurde. Der Antrag auf einen „Krokodil“-Beschluss⁷⁹ wurden von 179 MdEP unterzeichnet, was dem von Spinelli angestrebten Ziel von 200 sehr nahe kam, und Simone Veil, die liberale französische EP-Präsidentin, empfing die Mitglieder des Club Krokodil am 10. Februar 1981.⁸⁰ Zu dieser Zeit hatten verschiedene Parteivorsitzende ad personam unterzeichnet, da Spinelli bestrebt war, die Parteipolitisierung der Angelegenheit zu vermeiden. Darunter befanden sich Bangemann und der Italiener Guido Fanti von der kommunistischen Fraktion sowie Ernest Glinne, der belgische Vorsitzender der Sozialistischen Fraktion. Aufgrund mehrerer britischer und französischer euroskeptischer Mitglieder war klar, dass die Sozialistische Fraktion keiner einheitlichen Position zu einem höchst umstrittenen Thema wie einer europäischen Verfassung zustimmen konnte. Für Spinelli war wichtiger, dass Glinne, Mitglied der traditionell stark integrationsbefürwortenden belgischen Sozialisten, die Mehrheit der Sozialisten für den Beschlussvorschlag mobilisierte. Glinne passte zudem in der Erwartung, dass die Frage der institutionellen Reform noch einige Zeit andauern und „für die Fraktion mehr oder weniger interessant“ sein würde, die internen Fraktionsstrukturen an die Initiative des Club Krokodil an und erweitere die institutionelle Reform, bevor Spinellis Ad-hoc-Ausschuss gegründet wurde.⁸¹

Egon Klepsch, seit Mai 1977 der deutsche christdemokratische Vorsitzende der EVP-Fraktion, meldete sich jedoch nicht an. Stattdessen gab die EVP-Fraktion am 10. Februar 1981, dem Tag, an dem sich der Club Krokodil mit Veil traf, eine Presseerklärung heraus. Darin wurde angegeben, dass man mit dem Tenor des Beschlussentwurfs einverstanden war, aber institutionelle Vorschläge

⁷⁹ Europäisches Parlament, Dok. 1-889/80.

⁸⁰ Crocodile Numéro 4, 4. März 1981, HAEU, AS-356. Siehe auch La Cee a una svolta, *Il Popolo*, 10. März 1981.

⁸¹ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion am 12. Januar 1981 in Straßburg, PE/GS/11/81, HAEU, GSPE-71.

wollte, die im Ausschuss für politische Angelegenheiten ausgearbeitet werden sollten.⁸² Im vierten Krokodil-Rundschreiben ging Spinelli auf das Thema der Zurückhaltung der EVP ein. Das war von großer strategischer Bedeutung für ihn, da er bestrebt war, die größtmögliche Mehrheit für den Beschluss im EP zu sichern, um die Bürger Europas und die nationalen Regierungen zu beeindrucken. Es erscheint bizarr, argumentierte Spinelli, dass unter allen Fraktionen gerade die EVP derartige verfahrenstechnische Probleme schaffen würde. Schließlich rühmte sie sich damit „selbst bei europäischen Angelegenheiten absolut homogen zu sein und insbesondere bei institutionellen Fragen.“ Einige MdEP in der EVP waren vielleicht darauf erpicht, zunächst „alle vom bestehenden Vertrag gebotenen Möglichkeiten“ zu nutzen. Die Rückverweisung des Antrags in den Ausschuss für politische Angelegenheiten, behauptete Spinelli, würde jedoch zu einem „stillen Begräbnis“ führen. Es war absolut notwendig, einen anderen institutionellen Weg in Form eines Ausschusses zu schaffen, der sich ausschließlich der Debatte um die Vertragsreform und der Vorbereitung eines kohärenten Projekts, über das im EP debattiert und entschieden werden kann, widmete.⁸³

Spinelli betrieb großen Aufwand, um die EVP davon zu überzeugen, die Gründung eines solchen separaten Ausschusses doch zu befürworten. Am 7. Mai 1981 unternahm er den ungewöhnlichen Schritt, ein Schreiben an Klepsch und die EVP-Fraktion zu richten. In diesem verwies er darauf, dass „europäischen Wurzeln [der Christdemokraten] bis zu Schuman, De Gaspari und Adenauer zurück reichen“ und neben ihren früheren Bestrebungen, die europäische Integration zu vertiefen, betonte Spinelli die Notwendigkeit, die institutionelle Reform als parteiübergreifende Angelegenheit zu behandeln. Die konstitutionelle Frage „ruft politische Spaltungen hervor, die sich von den üblichen unterscheiden“. Die Berichte des Ausschusses für politische Angelegenheiten waren außerdem für Verbesserungen innerhalb des vorhandenen Vertragsrahmens dienlich, aber „sie können das zentrale Problem der konstitutionellen Krise der Gemeinschaft nicht angehen“. Es war unerlässlich, dass die nationalen Parlamente einen neuen Vertragsentwurf zur Ratifizierung ausarbeiteten. Das müsste von „den besten Sachverständigen in politischen und institutionellen Fragen der Gruppe“ in einem neuen institutionellen Rahmen erledigt werden: „Ausschuss, Unterausschuss oder etwas anderes: lassen Sie es uns hier der Einfachheit halber Ad-hoc-Ausschuss nennen“. Der Ausschuss für politische Angelegenheiten könnte seine Aufgabe nur ausführen, wenn er von allen anderen Zuständigkeiten entbunden wird. „Ein Blick auf die Agenda des Ausschusses reicht [jedoch] aus, um festzustellen, dass die Aufgabe einem anderen anvertraut werden muss“.⁸⁴

Spinelli führte anschließend zwei vertrauliche Unterredungen mit Klepsch, von dem er annahm, dass er der Gründung eines neuen Ausschusses für den Entwurf von Vorschlägen zustimmen würde. Dieser Ausschuss sollte jedoch nicht sofort eingerichtet werden, sondern erst zu Beginn des Jahres 1982. Aber kurz darauf zeigte der deutsche Europaabgeordnete der CDU Blumenfeld, der bestrebt war, seinen Bericht für den Ausschuss für politische Angelegenheiten abzuschließen, Spinelli den Entwurf eines alternativen Beschlusses; keine Änderung, mit der die Gründung eines neuen Ausschusses für institutionelle Angelegenheiten verzögert werden könnte.⁸⁵ Zudem schien dieser Beschlussentwurf den Ausschuss für politische Angelegenheiten kaum dazu einzuladen, institutionelle Ideen zu entwickeln, wohingegen der Krokodil-Beschluss erwartete, dass der neue Ausschuss dem EP anhand eines genauen Zeitplans konkrete Vorschläge vorlegen würde. Der schwelende Konflikt zwischen der EVP und Spinelli wurde „unangenehm“ (Interview Nickel). Mit diesem Alternativvorschlag konfrontiert drohte Spinelli Blumenfeld mit einer spaltenden Abstimmung im EP, an der niemand Interesse haben könnte.⁸⁶

⁸² Zitiert in Krokodile am Werk, *Das Parlament*, 25. April 1981.

⁸³ Crocodile Numéro 4, 4. März 1981, HAEU, AS-356 [Übersetzung des französischen Texts].

⁸⁴ Spinelli an EVP-Fraktion, 7. Mai 1981, HAEU, AS-356.

⁸⁵ Spinelli an Blumenfeld, 18. Juni 1981, HAEU, AS-037.

⁸⁶ Ebd.

Am Ende gab die EVP nach und Klepschs Kompromissformel mit einer verzögerten Gründung eines separaten Ausschusses für institutionelle Angelegenheiten wurde verabschiedet. Spinelli konnte sich keine Spaltung im EP leisten, sie hätte seine Initiative delegitimiert, noch konnte die EVP in ihrem Konzept als weniger föderalistisch gelten als die Mitte-Links-Parteien oder sogar einige integrationsbefürwortenden britischen Konservativen. Schließlich wurde die Abens-Entschließung in einer Plenarsitzung am 9. Juli 1981 mit 161 gegen 24 Stimmen bei zwölf Enthaltungen angenommen.⁸⁷ Aus diplomatischen Gründen wird sie ausschließlich als EVP-Entschließung von 1979 bezeichnet. Sie forderte ebenfalls eine „volle Initiative, um der Gründung der Europäischen Union neuen Schwung zu verleihen“, stimmte der Gründung eines „permanenten Ausschusses für institutionelle Probleme ab der zweiten Hälfte der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments zu, dessen Aufgabe sein wird, Änderungen zu den bestehenden Verträgen zu entwerfen“ und der Unterausschuss für politische Angelegenheiten sollte direkt mit dem Beratungsprozess beginnen.⁸⁸

Die retrospektive Forderung der EVP, dass die geänderte Entschließung einen Sieg für sich selbst darstelle, ist irreführend.⁸⁹ Schließlich stimmte sie einer Verlagerung der Zuständigkeit für institutionelle Angelegenheiten vom Ausschuss für politische Angelegenheiten auf den für institutionelle Angelegenheiten mit einer Verzögerung von nur sechs Monaten zu. Spinelli war sicher, dass eine klare Mehrheit im EP diesen Preis wert war. Obwohl die geänderte Entschließung nur einen Prozess für die Entwicklung von Vorschlägen definierte, war er davon überzeugt, dass sein „zentraler politischer Gedanke intakt geblieben war, nämlich die Ratifizierung [eines EP-Vorschlags] durch nationale Parlamente“. Aus seiner Sicht stellte die Entschließung „den wichtigsten politischen Akt dar, den das Parlament seit seiner Wahl vollbracht hat“. Das EP würde jetzt „die Rolle einer europäischen gesetzgebenden Versammlung ...“ mit der Ausarbeitung dessen, was Spinelli in Anführungszeichen als einen „Verfassungsvertrag“ bezeichnete, „... annehmen ...“⁹⁰ ein Vertrag, zumindest in seiner Rechtsform, jedoch mit dem Ziel der Konstitutionalisierung der EG. Diese Wortkombination wurde später im Verfassungsvertrag von 2004 wiederverwendet, dieser Vertrag fiel jedoch in der französischen und niederländischen Volksbefragung 2005 durch.

Noch bevor hinter den Kulissen Verhandlungen mit der EVP aufgenommen wurden, begann der Club Krokodil mit der Vorbereitung der nächsten Schritte. Da sich das EP nicht mit „terra incognita“ konfrontiert sah, bestand die erste Aufgabe des Unterausschusses für politische Angelegenheiten und später des neuen Institutionellen Ausschusses darin, eine Liste aller Reformvorschläge seit 1952 zusammenzustellen.⁹¹ Dann müssten institutionelle Fragen und Bestandteile des „Verfassungsvertrages“ einschließlich unter anderem neuer Befugnisse für die EG und das EP sowie das vorgeschlagene Ratifizierungsverfahren definiert werden. Spinelli war überzeugt, dass der künftige Bericht des Institutionellen Ausschusses an das EP „mit dem Ersuchen an das Europäische Parlament enden [musste], diesen ersten Bericht ausführlich zu debattieren und eine Entschließung zu verabschieden, in der das nächste Mandat des Ad-hoc-Ausschusses vorgeschrieben wird“ - ein Mandat zur Fortführung seiner Arbeit entweder an einem zwischenstaatlicheren institutionellen Entwurf, in dem die Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Entscheidungsfindung nicht abgeben würden, oder „die graduelle Entwicklung einer Gemeinschaft, in der ihr nicht nur ihre eigenen

⁸⁷ Europäisches Parlament, Dok. 1-347/79. Le Parlement européen entend se transformer en constituante, *Le Soir*, 11. Juli 1981.

⁸⁸ Resolution (Abens et consorts), *Europe. Agence Internationale d'Information pour la Presse*, 6. August 1981; Krokodil, Brief an die Mitglieder des Europäischen Parlaments, September 1981, HAEU, AS-037.

⁸⁹ Fontaine, *Herzessache Europa*, 202.

⁹⁰ Krokodil, Brief an die Mitglieder des Europäischen Parlaments, September 1981, HAEU, AS-037.

⁹¹ Arbeitsbericht Nr. 1 für den Club Krokodil, 20. Mai 1981, HAEU, AS-356.

Befugnisse, sondern auch ihre eigenen legislativen Gremien, Entscheidungsgremien, Exekutivorgane und Kontrollinstanzen verliehen würden“.⁹²

Als überzeugter Föderalist arbeitete Spinelli natürlich auf die zweite Möglichkeit hin. Der Club Krokodil traf sich während des gesamten Jahres 1981 und gestaltete die Vorbereitungsarbeiten des Unterausschusses für politische Angelegenheiten. In der ersten Jahreshälfte 1982 versuchte er dann, die Ausarbeitung des Berichts des neuen Ausschusses zu beeinflussen. Jetzt, da die EVP mit an Bord kam, begann er, die Führungsrolle in der Deliberation der verschiedenen Optionen der Institutionellen Reform zu übernehmen. Am 12. Februar 1982 legte die EVP-Fraktion einen Beschluss zum ersten Schritt für die Realisierung mit einer „föderalen Verfassung“ als Endziel vor, der vom niederländischen MdEP Sjouke Jonker, dem stellvertretenden Vorsitzenden des neuen Ausschusses, verfasst worden war.⁹³ Sein Plan sah neben anderen Punkten vor, das Einstimmigkeitsprinzip des Rates zu überwinden und dem EP mehr Befugnisse zu verleihen, einschließlich einer stärkeren Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren. Die EVP-Fraktion koordinierte ihren Beitrag zur Ausschussarbeit in ihrer eigenen Arbeitsgruppe A. Anlässlich ihrer Sitzung am 9. Juni 1982 kam der Italiener Paolo Barbi, der neue Vorsitzende der EVP-Fraktion von 1982 bis 1984, zu dem Schluss, dass alle EP-Fraktionen übereinkamen, dass der Bericht des Ausschusses etwas „ent-Spinelli-siert“ werden müsste.⁹⁴ Die EVP-Fraktion unterstützte jedoch ihren allgemeinen Tenor. Tatsächlich entschied die EVP-Fraktion nach Beratungen mit Vertretern nationaler Parlamentsparteien am 30. Juni 1982, den Bericht und den damit verknüpften Beschluss zu unterstützen, dieses Mal ohne etwaige Änderungen im Plenum zu vertagen, um eine Zerstörung ihrer logischen Kohäsion zu vermeiden. Gero Pfennig unterstrich, wie die Forderungen des EP nach einer Institutionellen Reform mit den viel größeren Aufgaben der EG im Vergleich zur Anfangszeit der europäischen Integration korrelierten. Jonker betonte noch einmal die Notwendigkeit, den Stillstand im Rat zu durchbrechen und die Entscheidungsfindung der EG durch die volle Einbeziehung des EP zu demokratisieren. Der Italiener Ortensio Zecchino erinnerte seine Mitabgeordneten im Europäischen Parlament an das Scheitern der Politik der kleinen Schritte, mit der ein konstitutioneller Durchbruch erzielt werden sollte. Und der Belgier Lambert Croux argumentierte, dass die Reformagenda des EP die Unterstützung von drei Vierteln der Bürger Europas genoss, die eine tiefere Integration wünschten.⁹⁵

Die klare Mehrheit der Sozialistischen Fraktion unterstützte die Spinelli-Initiative ebenfalls und das zu einem Zeitpunkt, an dem in der französischen sozialistischen Partei eine intensive Debatte über Europa geführt wurde. Nach den Fraktionssitzungen am 30. Juni und 1. Juli 1982 verabschiedeten die Sozialisten eine Reihe von von französischen Mitgliedern vorgeschlagener Änderungen, mit denen der föderale Tenor des Ausschussberichts gemäßigt werden sollte. Die Fraktion stimmte jedoch mit 13 zu vier Stimmen bei vier Enthaltungen für die Unterstützung, auch wenn ihre Änderungen im Plenum nicht verabschiedet würden. Die Ankündigung des walisischen MdEP Allan Rogers, dass die MdEP der Labour Party anders als die Mehrheit abstimmen würden, war zu einem Zeitpunkt, als die Partei zuhause für den EG-Austritt von Großbritannien plädierte, vorhersehbar.⁹⁶ Die wachsende Einheit der Sozialistischen Fraktion und die einstimmige Unterstützung der EVP garantierten jedoch am 6. Juli 1982 eine überwiegende Mehrheit im EP, als 258 MdEP über den formell betitelten *Report on the European Parliament's position concerning the reform of the Treaties*

⁹² Spinelli an Kollegen, 20. Mai 1981, Arbeitsbericht Nr. 1 für den Club Krokodil, 20. Mai 1981, HAEU, AS-356.

⁹³ Europäisches Parlament, Dok. 1-940/81. Siehe auch Sjouke Jonker, Persönliche Anmerkungen zu einigen aktuellen institutionellen und politischen Fragen, undatiert [1981], Archiv für christlich-demokratische Politik (ACDP), 09-001-222.

⁹⁴ Protokoll Nr. 4 Sitzung der Arbeitsgruppe „A“ vom Mittwoch, 9. Juni 1982 in Brüssel, ACDP, 09-001-222.

⁹⁵ EVP-Haltung nach Debatte mit Vertretern in Luxemburg von nationalen Fraktionen, 30. Juni 1982, Friedrich Fugmann, Die Debatte über die institutionelle Frage, Straßburg, 12. Oktober 1982, ACDP, 09-001-082/2.

⁹⁶ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion am 30. Juni und 1. Juli 1982 in Brüssel, Brüssel, 2. Juli 1982, PE/GS/196/82, HAEU, GSPE-72.

and the achievement of the European Union mit 35 Gegenstimmen und 23 Enthaltungen abstimmen.⁹⁷

Somit war es Spinelli und dem Club Krokodil im Sommer 1982 gelungen, eine überwiegende Mehrheit der MdEP von der Notwendigkeit einer wesentlichen konstitutionellen Reform zu überzeugen. Der Ausschussbericht stellte einen klaren Zeitrahmen für die künftige Arbeit des Institutionellen Ausschusses auf, die sich auf die Entwicklung des tatsächlichen Inhalts des „Verfassungsvertrages“ konzentrieren würde. Der Bericht hielt einige Grundprinzipien fest. Sie beinhalteten, dass die bisherigen Institutionen weiterhin existieren, ihre Befugnisse jedoch überarbeitet und ihre Arbeit und Zusammenarbeit effektiver gestaltet werden würden, dass der Rat und das EP die Gesetzgebungsbefugnis zukünftig „gemeinsam“ ausüben würden, dass die Kommission mit umfassenden Exekutivbefugnissen ausgestattet werden würde, und dass die Rolle des Europäischen Rates, der zu diesem Zeitpunkt eine rein informelle Existenz führte, weil er noch nicht in den Vertrag einbezogen war, definiert werden sollte.⁹⁸ Es blieben große Fragezeichen, die jedoch nicht nur die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften für den Vertrag mit dem bestehenden Vertragsrahmenwerk, sondern auch die Unterstützung nationaler Regierungen und die Bereitschaft der nationalen Parlamente, einen solchen neuen Vertrag zu ratifizieren, betrafen. Wie Spinelli bereits in seinem Bericht über den Beschluss von 1981 aufgezeigt hatte, unterstützte die Mehrheit der EG-Bürger eventuell die weitere Integration im Allgemeinen, aber der konstitutionelle Aktivismus des EP „wurde von den Massenmedien kaum wahrgenommen oder behandelt und von der Presse so ziemlich ignoriert“.⁹⁹ Anders gesagt lief das EP als informelle verfassunggebende Versammlung Gefahr, ein Selbstgespräch in den fast geheimen Grenzen seiner Ausschüsse und Plenarsitzungen zu führen.

Zumindest begann die Kommission Notiz zu nehmen. Die Analyse der internen EP-Debatte 1981 zeigte jedoch, dass es zuerst und zuvorderst die MdEP an die Notwendigkeit, „die Zuständigkeiten der Kommission gemäß den bestehenden Verträgen“ zu respektieren, erinnerte, insbesondere an ihr alleiniges Initiativrecht, das die Kommission entschlossen bis zu ihrem institutionellen Tod verteidigen wollte. Die Kommission unterstützte sogar vorerst die De-facto-Rolle des Rates als alleiniges Entscheidungsgremium der EG. Laut der Kommission würden kleine Schritte weiter zu einer leicht erweiterten Rolle des EP in Haushaltsfragen und Gesetzgebungsangelegenheiten als „ersten Schritt zu einer veritablen Struktur der Mitbestimmung für das Parlament“ führen. Erweiterungen der Befugnisse des EP über das bestehende Vertragsrahmenwerk hinaus waren langfristig zweifellos notwendig.¹⁰⁰ Aber die Kommission gab nicht an, wie lange das EP weiterlaufen musste, bis es ans Ziel gelangen würde. Aus dieser Perspektive erschienen die Mitbestimmungsbefugnisse des EP und die Konstitutionalisierung der EG als generell quasi-föderales politisches System kein realistisches Projekt zu sein.

⁹⁷ Europäisches Parlament, OJ 1982 C238/25.

⁹⁸ Siehe auch Juliet Lodge (1984) *European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative*, *Journal of Common Market Studies*, 22 (4), 377-402, hier 386.

⁹⁹ Krokodil, Brief an die Mitglieder des Europäischen Parlaments, September 1981, HAEU, AS-037.

¹⁰⁰ Commission des Communautés Européennes, *Les Relations entre les institutions de la Communauté*, Communication de la Commission, COM(81)581, European Commission Historical Archives (ECHA), BAC 211/1998/16.

Kapitel 2: Ausgestaltung der Konstitutionalisierung: der Entwurf des Vertrages über die Europäische Union 1982-1984

Obwohl das EP jetzt begann, das zu entwerfen, was Spinelli einen „Verfassungsvertrag“ nannte, fuhr es trotzdem gleichzeitig mit der etablierten Politik der kleinen Schritte fort. Alles in allem blieb es jedoch bei einer frustrierenden Erfahrung. So vereinbarte das EP beispielsweise in einer gemeinsamen Erklärung mit der Kommission und dem Rat vom 30. Juni 1982 neue Verfahren der Zusammenarbeit in Haushaltsfragen.¹⁰¹ Aber diese Vereinbarung konnte die anhaltenden interinstitutionellen Querelen nicht beenden und dies zu einem Zeitpunkt, an dem die Regierungen vor allem mit dem britischen Haushaltsproblem beschäftigt waren – der Frage, wie viel von „ihrem“ Geld (das heißt des vergleichsweise hohen britischen Beitrags, der aus der besonders landwirtschaftlastigen Struktur des EG-Haushalts resultiert) der britischen Premierministerin und dem Vereinigten Königreich zurückgegeben werden sollte. Auch nachdem diese heikle Frage mit dem während des Gipfels von Fontainebleau im Juni 1984 vereinbarten Haushaltsnachlass vorläufig gelöst war, blieben die interinstitutionellen Beziehungen in Bezug auf den EG-Haushalt stark angespannt. Als das EP im Dezember 1984 den Haushaltsentwurf zum zweiten Mal seit den ersten Direktwahlen ablehnte, befeuerte dies einmal mehr, was ein Beamter des Rates damals diplomatisch als „kreative Spannungen“ zwischen dem EP und dem Rat bezeichnete.¹⁰²

Der neue EP-Präsident, der niederländische Sozialist Dankert, war sehr an den Haushaltsfragen wie auch an der Gestaltung der internen Struktur des EP und seiner Verwaltung interessiert.¹⁰³ Er war nach dem Zusammenbruch des ursprünglichen Mitte-Rechts-Bündnisses, das 1979 Simone Veil unterstützt hatte, gewählt worden. Dankert hatte nichtsdestotrotz auch ein weiteres Problem anzugehen, nämlich, dass der Rat großzügig mit der Planung seines eigenen Programmes des Rechtsetzungsverfahrens fortfuhr und den parlamentarischen Notwendigkeiten und Verfahren eher geringe Beachtung schenkte. Der Terminplan des Rates konterkarierte das Konsultationsverfahren häufig, auch noch nach dem „Isoglucose“-Urteil des EuGH. Am 27. Oktober 1982 beklagte sich Dankert bitter über die anhaltenden Probleme bei Gaston Thorn, Kommissionspräsident seit 1981 und früheres MdEP in den Jahren 1959-1969 sowie von 1974-1979 Premierminister von Luxemburg.¹⁰⁴ In seinem Schreiben bezog sich Dankert auf zwei Gesetzgebungsfälle, für die der Rat unmöglich enge Fristen gesetzt hatte. In einem Fall erhielt das EP den Vorschlag der Kommission am 29. September 1982 und ein Schreiben des Rates vom 6. Oktober 1982, in dem das EP aufgefordert wurde, das Thema in seiner nächsten Plenarwoche vom 11. bis zum 15. November 1982 zu behandeln. Für alle Betroffenen sollte deutlich sein, argumentierte Dankert, dass es den parlamentarischen Ausschüssen absolut unmöglich war, politische Fragen in so kurzer Zeit kompetent zu bearbeiten. Die Situation wurde umso unhaltbarer, zumal viele Fragen quasi-zyklischer Art waren, sodass ihre rechtzeitige Vorbereitung und Bearbeitung durch die Kommission und den Rat in Anbetracht einer besseren Organisation des gesamten Verfahrens machbar sein sollte. Dankert drohte tatsächlich, dass, falls der Rat mit seiner Unsitte fortfahren sollte, sich das EP weigern würde seine Anfragen zu erörtern, um zu vermeiden, dass es für die schlechte Gesetzgebung politisch mitverantwortlich gemacht werden könnte.

¹⁰¹ Siehe Werner Ungerer (1989) Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz aus der Ratsperspektive, *Integration*, 12 (3), 95-106, hier 103.

¹⁰² Siehe William Nicoll (1986) From Rejection to Repudiation: EC Budgetary Affairs in 1985, *Journal of Common Market Studies*, 25 (1), 31-49.

¹⁰³ Vgl. Corbett und Jacobs, Aktivitäten und Arbeitsstrukturen, hier 173.

¹⁰⁴ Dankert an Thorn, 27. Oktober 1982, Historisches Archive des Europäischen Parlaments (HAEP), PE1 P2 223/RICM RICM-1982-020 0050.



Der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher präsentierte dem Europäischen Parlament am 19. November 1981 die Genscher-Colombo-Initiative.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten ignorierten diese verfahrenstechnischen Fragen weitgehend als politisch irrelevant und als der Verwaltung des Rates zu überlassend. Sie waren eher mit politischer Brandbekämpfung beschäftigt: von der Stahlkrise bis zur Koordinierung der europäischen Position zum NATO-Doppelbeschluss über die Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen. Sie sahen keinen tatsächlichen Spielraum für eine konstitutionelle Überholung der EG und verfolgten stattdessen ihre eigene Politik der kleinen Schritte. Dies gilt insbesondere für die Genscher-Colombo-Initiative 1981, die letztendlich zur sogenannten feierlichen Erklärung während des EG-Gipfels im Juni 1983 in Stuttgart führte. Am 6. Januar 1981 hielt Genscher, der deutsche Außenminister, eine Rede auf dem traditionellen Januar-Parteitag seiner Partei in Baden-Württemberg, in der er erneute Bemühungen zum Erreichen einer Art Europäischen Union empfahl.¹⁰⁵ Genscher traf sich anschließend mehrfach mit Emilio Colombo,

¹⁰⁵ Zu Genschers Außen- und Europapolitik siehe Hans-Dieter Lucas (2002) Politik der kleinen Schritte – Genscher und die deutsche Europapolitik, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.) *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, 85-113; Wolfram Kaiser, „Weltordnung der Partnerschaft“: Genschers Ansätze einer westdeutschen Globalpolitik 1974-1982, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.) *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, 201-221.

dem italienischen Außenminister und EP-Präsidenten von 1977 bis 1979, bevor die beiden Außenministerien ein Konzept für eine „Einheitliche Europäische Akte“ ausarbeiteten. Ihr Plan konzentrierte sich hauptsächlich auf die klarere Definition der Rolle des Europäischen Rates und er machte die zwischenstaatliche Entscheidungsfindung effizienter, indem er das Verfahren informeller Vetos begrenzte und die Koordination der Außenpolitik in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) verbesserte. Demgegenüber wurde die künftige Rolle des EP in einer reformierten EG im Dokument nur am Rande im Kontext eines breiteren Appells für die Demokratisierung der EG und ihre gestärkte Rolle beim Schutz der Menschenrechte erwähnt.¹⁰⁶ Gemäß dem Genscher-Colombo-Plan wäre das EP beispielsweise zukünftig in der Lage, Fragen an die Kommission und den Rat jederzeit anzugehen – kaum die konstitutionelle Revolution, die viele MdEP jetzt anvisierten.

Genscher und Colombo stellten ihren Plan am 19. November 1981 gemeinsam dem EP vor. In seinen Memoiren bauscht Genscher dieses Ereignis als „kleine Revolution“ auf, da es üblich war, dass nur der Ratspräsident vor das EP trat.¹⁰⁷ Anstatt höflich für die bilaterale Initiative zu applaudieren, übten sich einige MdEP in vernichtender Kritik. Spinelli leitete die Attacke und erhielt tatsächlich kräftigen Applaus von den Liberalen und anderen (Interview Mahling). Er erinnerte Genscher an die programmatische Selbstverpflichtung seiner Freien Demokratischen Partei zu einer föderalen Form der europäischen Vereinigung und seiner früheren persönlichen politischen Verpflichtung, das EP zu stärken, damit es zu einem ordentlichen Parlament mit voller Gesetzgebungsbefugnis wird. Obwohl Genscher und Colombo die verschiedenen Initiativen zum Entwurf eines Vertrages, der eine Europäische Union schaffen würde, bekannt waren, ignorierten sie sie. Anstatt einen mutigen Schritt hin zu einem integrierten europäischen politischen System vorzuschlagen, hatten sie ihre Diplomaten mit dem Entwurf einer „Einheitlichen Akte“ beauftragt, die fast ausschließlich auf die Stärkung des Intergouvernementalismus der EG ausgerichtet war. Aber auch das schönste Mädchen kann nur geben, was es hat, sagte Spinelli in einer Analogie, die zu dieser Zeit nicht vollständig fehl am Platze zu sein schien. Diplomaten konnten nur mit einem praktischen Plan zur Behandlung drängender internationaler Fragen aufwarten, nicht mit einem politischen Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ulrich Rosengarten (2008) *Die Genscher-Colombo-Initiative. Baustein für die Europäische Union*, Baden-Baden: Nomos. Eine vernichtende zeitgenössische akademische Kritik siehe auch in: Joseph H. H. Weiler (1983) The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), 129-153.

¹⁰⁷ Hans-Dietrich Genscher (1995) *Erinnerungen*, Berlin: Siedler Verlag, 364.

¹⁰⁸ Manuel Müller (2016) Diplomatie oder Parlamentarismus. Altiero Spinellis Ablehnung des Genscher-Colombo-Plans 1981, in: Rüdiger Hohls und Hartmut Kaelble (Hrsg.) *Geschichte der europäischen Integration bis 1989*, Stuttgart: Franz Steiner, 177-184.



Als Europa- und Außenminister Roland Dumas (rechts) für die Vertiefung der europäischen Integration warb – hier am 24. Mai 1984 mit dem französischen Präsidenten François Mitterrand im Europäischen Parlament.

Rückblickend erinnerte sich Genscher an die bilaterale Initiative als eine „Rakete“ mit dem Potenzial, die europäische Integration voranzutreiben. Aus Sicht Spinellis war sie ein reiner Ballon, der mit zu wenig Gas gefüllt und dazu bestimmt war, sich sehr langsam in eine unbestimmte Richtung zu bewegen, angetrieben von den wechselhaften Winden des Intergouvernementalismus. 1981 bis 1982 schien nichts darauf hinzudeuten, dass der Genscher-Colombo-Plan zu etwas anderem als inkrementellen Anpassungen des Zusammenarbeitsverfahrens der Regierungen in der EG führte, von einer Vertragsänderung abgesehen. Weder der Rat noch die Kommission planten außerdem, das EP in einer sinnvollen Weise in die Gespräche über diese Änderungen einzubeziehen. In Vorbereitung der Tagung des Rates am 23. November 1982 befürwortete die Kommission, das EP nur soweit, wie dessen Rolle betroffen war, mit Anfragen in Bezug auf die vorgeschlagene EEA „in Zusammenhang“ zu bringen.¹⁰⁹ 1983 jedoch, als der Institutionelle Ausschuss die Elemente des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union beriet, begannen sich die innenpolitischen Kontexte in Deutschland und Frankreich zu ändern und den Weg für mindestens die Möglichkeit einer etwas sinnvolleren Reform zu ebneten. Die deutschen Bundestagswahlen im März 1983 bestätigten die neue Koalition unter Kohl zwischen der CDU/CSU und den Freien Demokraten Genschers. Anders als sein Vorgänger Helmut Schmidt - der Sozialdemokrat, der sich in der Außenpolitik auf seine sich selbst zugeschriebene Position als Vorsitzender der Geschäftsführung der Weltwirtschaft und der westlichen Allianz konzentrierte - tendierte Kohl dazu, einen engeren Fokus auf die deutsch-französischen Beziehungen und europäische Integration in der Tradition der Adenauerschen Politik der westlichen Integration zu legen.

Noch viel wichtiger war, dass Präsident Mitterrand und die französische Regierung ihre eng verbundenen politischen Präferenzen in Wirtschaft und Europa 1983 und 1984 grundlegend änderten. Nach seinem Wahlsieg 1981 initiierten Mitterrand und die neue sozialistische Mehrheit in der Assemblée Nationale die „Union-der-Linken“-Politik der Zusammenarbeit mit den Kommunisten und starteten ein linkssozialistisches sozioökonomisches Experiment. Es beinhaltete

¹⁰⁹ Note d'information pour Monsieur le President Thorn, Objet: Conseil du 23 novembre – point de l'ordre du jour concernant l'initiative germane-italienne (plan Genscher-Colombo), 22 November 1982, ECHA, BAC 408/1991/43.

unter anderem die Verstaatlichung französischer Banken, Versicherungsgesellschaften und der Verteidigungsindustrie, sowie eine Arbeitszeitverkürzung und einen Anstieg der Löhne und Gehälter. Mit abflauendem ausländischen Vertrauen in die französische Wirtschaftspolitik führte das Experiment zu starken Reibungen im Europäischen Währungssystem (EWS), das 1979 gegründet worden war, und zur erneuten Einführung von Währungskontrollen an der französischen Grenze, um eine Flucht aus dem französischen Franc zu vermeiden. In den Jahren 1983 und 1984 ruderte die französische Regierung unter dem starken Einfluss Jacques Delors, dem Wirtschafts- und Finanzminister bis zur Bildung einer neuen Regierung von Premierminister Laurent Fabius 1984, zurück. Das führte zum Rücktritt aller französischen Minister und ermöglichte auch die Ernennung von Jacques Delors zum Präsidenten der Kommission.

Der Wechsel in der Wirtschaftspolitik in der französischen sozialistischen Partei und Regierung 1983-84 zu einer moderat liberalen Agenda der Privatisierung und Liberalisierung wirkte sich auf Mitterrands Europapolitik und die französischen Sozialisten im EP aus, die in dieser Zeit eher eine Integration befürworteten. Die Ernennung von Roland Dumas (der Mitterrand nahestand) zum Minister für Europäische Angelegenheiten im Dezember 1983 signalisierte das deutlich stärkere Interesse des Präsidenten an der EG und ihrer Reform. Jetzt schien es, als ob die Feierliche Erklärung doch noch zu einem Ergebnis führen könnte. Die Regierungen hatten in dieser Erklärung zumindest proklamiert, dass die EG-Präsidentschaft die Stellungnahme des erweiterten Präsidiums des EP einholen würde, bevor sie den neuen Kommissionspräsidenten ernennt. Das EP erinnerte die Regierungen an diese Verpflichtung in einer EntschlieÙung vom 29. März 1984, in der eine „rechtzeitige“ Aufnahme solcher Beratungen gefordert wird.¹¹⁰ In der Tat bat Garret FitzGerald, der irische Premierminister und Ratspräsident, in einer Sitzung des erweiterten Präsidiums am 25. Juli 1984 um die Stellungnahme von Delors, der breite Unterstützung im gesamten Parteienspektrum genoss.¹¹¹ Delors traf sich in der Folge immer wieder mit dem erweiterten Präsidium zu Gesprächen über die Mitgliedschaft und Ressortzuteilung in seiner Kommission Delors I und am 27. November 1984 auch mit dem Ausschuss für politische Angelegenheiten.¹¹² Obwohl das EP nach wie vor kein Mitspracherecht bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten hatte, bemühte sich Delors, der von 1979-81 MdEP war, die Bedeutung der Beziehungen der Kommission mit dem EP noch einmal symbolisch aufzuwerten.

Obwohl die Regierungen aus Sicht des EP bestenfalls kleinste Schritte hin zu einer verbesserten Zusammenarbeit machten, konzentrierten sich die MdEP zunehmend auf die Definition und die Bündelung der Grundzüge des künftigen Entwurfes des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union – ein langwieriger Prozess, der schließlich im September 1983 in der Debatte des EP über die substantiellen Vorschläge des Institutionellen Ausschusses für einen neuen Vertrag mündete. Die MdEP fühlten sich durch Meinungsumfragen, die in den 1980er Jahren wachsende Unterstützung für die Beschleunigung der Integration unter den EG-Bürgern zeigten, ermutigt. Die Eurobarometer-Daten zeigten, dass 1987 etwa ein Drittel der EG-Bürger den Status Quo vorzogen und eine sehr kleine Minderheit die Auflösung der EG wünschte, aber knapp zwei Drittel die engere europäische Integration wollten. Einige Mitgliedstaaten wie Deutschland verzeichneten eine breite Unterstützung für die Gründung von Vereinigten Staaten von Europa, 62 Prozent der Deutschen wünschten sich, dass sich die EG „schneller“ als bisher in diese Richtung entwickelte.¹¹³ In anderen Mitgliedstaaten war die Unterstützung für eine engere politische Integration weit begrenzter, insbesondere in Dänemark, das der EG 1973 hauptsächlich zur Sicherung der Vorteile der GAP

¹¹⁰ Für eine kurze Einführung siehe Alexandra Devantier (2014) Appointment of the Commission: Parliament's role before 1995, EPRS European Union History Series Briefing, PE 538.878, 5.

¹¹¹ Protokoll der Sitzung des Erweiterten Präsidiums am 25. Juli 1984, HAEP, PE2 OD PV/BURE BUEL-198407250010.

¹¹² Zusammenfassung einer Erklärung von Jacques Delors durch den Ausschuss für politische Angelegenheiten, HAEP, PE2 P1 223/RICM RICM-1984-020 0180.

¹¹³ Siehe Woyke, *Die Europäische Gemeinschaft*, 19.

beigetreten war. Dänische MdEP, die gegen die Mitgliedschaft ihres Landes in der EG waren, bezeichneten den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des Institutionellen Ausschusses sogar als „Kriegserklärung“ gegen die „gesetzlichen Vertreter“ der Mitgliedstaaten im Rat.¹¹⁴

Vor diesem Hintergrund wies der Institutionelle Ausschuss Spinelli 1982 an, die Ausarbeitung von sechs Arbeitspapieren als „koordinierender Berichterstatter“ zu überwachen, die die Grundlage für Paragraphen des späteren Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union bildeten. Diese stammten: vom italienischen Christdemokraten Zecchino zu Institutionen, vom niederländischen Liberalen Karel de Gucht zur rechtlichen Struktur des Vertrages, vom französischen Sozialisten Jacques P. von Moreau – einem engen Freund Delors – zur Wirtschaftsunion, vom französischen Gaullisten Michel Junot zu den Finanzen der Union, vom deutschen Christdemokraten Pfennig zu Politik für die Gesellschaft, und vom britischen Konservativen Derek Prag zu den internationalen Beziehungen der EG. Die Berichterstatter wurden von vier Beamten aus dem Sekretariat des Institutionellen Ausschusses unterstützt: seinem Leiter, dem Franzosen Jean-Guy Giraud, dem Italiener Andrea Pierucci sowie dem Briten Richard Corbett und dem Deutschen Dietmar Nickel, die beide in enger Verbindung mit der akademischen Gemeinschaft im Bereich Europawissenschaften blieben, und begannen, häufig zum Thema institutionelle Reform zu publizieren. In den Jahren 1982-83 stand das Team ebenfalls mit Experten aus der Wissenschaft, darunter Jura, Politikwissenschaft und Wirtschaft, sowie des Rates und der Kommission in Verbindung.

Die Rolle des „koordinierenden Berichtstatters“ wurde für Spinelli erfunden, um seine Rolle als Impulsgeber für den gesamten Prozess des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wiederzugeben. Zur gleichen Zeit nahm er, der über die Liste der italienischen Kommunisten gewählt worden war, eine marginale Rolle in der täglichen Entscheidungsfindung des EP ein und galt lediglich als *primus inter pares*. Die Fraktionen waren aus vielerlei Gründen bestrebt, die Kontrolle über den Entwurfsprozess zu behalten. In einem internen Memorandum vom 22. März 1983 hielt ein Beamter der Kommission fest, dass Spinelli und sechs Berichterstatter sich vor der Sitzung des Institutionellen Ausschusses nicht auf ein „einziges umfassendes Papier“ einigen konnten. Deshalb enthielt der vorgelegte Entwurf Texte zu den verschiedenen Abschnitten, die von Spinelli am Rand kommentiert wurden. Einige Berichterstatter waren eindeutig der Auffassung, dass Spinelli, der seine Rolle ziemlich großzügig auslegte, „die Grenzen seiner Funktion als Koordinator überschritten“ hatte.¹¹⁵ Das Arrangement aus sieben Berichterstattern einschließlich Spinelli führte dennoch zu einer engen Zusammenarbeit in dieser begrenzten Gruppe, die Differenzen glättete und einen integrierten Text hervorbrachte, der schließlich von einer überwiegenden Mehrheit des EP verabschiedet werden konnte. Die Kommission kam jedenfalls zu dem Schluss, dass der Entschließungsentwurf in der Form, in der er Ende März 1983 vorlag, im weitesten „das Produkt dieses begrenzten Ausschusses“ war. Andere Mitglieder des Ausschusses spielten im Entwurfsprozess unbedeutende Rollen. Differenzen in Bezug auf den Inhalt des Entschließungsentwurfs blieben jedoch bestehen.¹¹⁶

In der Tat plante Zecchino zunächst, den Ministerrat durch einen Senat zu ersetzen, in dem die Mitgliedstaaten durch die ihren jeweiligen Stimmen entsprechende Anzahl an Delegierten vertreten sein würden. Bei der Vorbereitung des koordinierten Berichts zum Entwurf musste

¹¹⁴ Unbeirrt kämpft Spinelli für eine europäische Union, *Frankfurter Rundschau*, 16. September 1983.

¹¹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Ausschuss des Europäischen Parlaments zu Institutionellen Angelegenheiten, Kurzprotokoll, 22. März 1983, SP(83)1327, ECHA, BAC 408/1991/44.

¹¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Parlament, Vermerk an die Mitglieder der Kommission, 29. März 1983, SP(83) 1404/2, ECHA, BAC 408/1991/43.

Zecchino jedoch erhebliche Zugeständnisse machen. Damit könnten die Mitglieder im Falle einer Veränderung in der nationalen Regierung zurückgerufen werden, die nationalen Delegationen müssten en bloc abstimmen und sie könnten aus Experten unter der Leitung des für europäische Angelegenheiten zuständigen Ministers und nicht nur aus Politikern bestehen. Im Entwurf hieß es weiter, dass die Delegationen jedoch nicht an Anweisungen der Regierung gebunden wären. Das war etwas, von dem mehrere Ausschussmitglieder (einschließlich des deutschen Sozialdemokraten Hänsch, in den 1990ern Präsident des EP, sowie Moreau und Prag) annahmen, dass es sowohl als System für die Verpflichtung nationaler Regierungen zu zwischenstaatlicher Entscheidungsfindung unwirksam als auch politisch unrealistisch war.¹¹⁷

Ab Juli 1982 bis in den Sommer 1983 diskutierte der Institutionelle Ausschuss den Inhalt der sechs Arbeitspapiere und des integrierten Entwurfsberichts sieben Mal. Die Aufteilung der Arbeit auf Themen und MdEP verschiedener Nationalitäten und politischer Überzeugung führte natürlich zu Inkonsistenzen in den Arbeitspapieren. Die diversen Konzepte wurden deutlicher, als sie in ein Dokument integriert werden mussten, das der Ausschuss schließlich dem EP vorlegte. Bei der Beurteilung der Arbeit des Ausschusses von außen stellte die Kommission beispielsweise fest, dass das von de Gucht ausgearbeitete Arbeitspapier das deutsche föderalistische Modell als Vorlage für die Schaffung der verschiedenen Kompetenzformen nutzte, einschließlich der Politikbereiche, für die die EG und die Mitgliedstaaten künftig gemeinsam zuständig wären. Demgegenüber konzipierte Moreau, dessen Überlegungen vom französischen Verfassungsmodell und den Erfahrungen mit einem stark zentralisierten Nationalstaat geprägt waren, eine neue Idee mit einer Art paralleler Zuständigkeit der EG und der Mitgliedstaaten bei kurzfristigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, der nicht mit de Guchts konstitutionellem Schema kompatibel war.¹¹⁸ Laut der Kommission waren Spinelli als Koordinator diese Inkonsistenzen bekannt, aber er war auch bestrebt, verfassungsrechtliche und juristische Grundsatzdebatten im Ausschuss zu vermeiden, da er den Zeitplan für die Vorlage des integrierten Papiers beim EP nicht gefährden wollte.¹¹⁹

Prags Arbeitspapier zur EPG verursachte im Wesentlichen kaum Kontroversen im Ausschuss. Letzten Endes waren sogar politische Parteien wie die französischen Gaullisten und die britischen Konservativen, die beide eine zwischenstaatlichere institutionelle Ausgestaltung und Verfahren für die EG bevorzugten, bestrebt, die außenpolitische Kooperation zu vertiefen, obwohl die Differenzen zwischen Frankreich und Großbritannien über den Grad der Unabhängigkeit von einer solchen Zusammenarbeit von den Vereinigten Staaten und der NATO zu dieser Zeit andauerten. Die kontroverseren institutionellen Fragen der außenpolitischen Zusammenarbeit wurden in allen Fällen im Arbeitspapier von Zecchino behandelt. Wenig überraschend war jedoch, dass die Fragen der fiskal-, wirtschafts- und währungspolitischen Integration eine scharfe Kontroverse im Ausschuss verursachten. Daher sahen die EVP (und insbesondere die deutschen MdEP aller Parteien) die starke Betonung der künftigen währungspolitischen Integration Moreaus zu Lasten der Koordination und Konvergenz der Wirtschaftspolitik sehr kritisch – ein Konflikt, der im Wesentlichen die Debatte zwischen den sogenannten Monetaristen und den Ökonomen über das beste Konzept zur Verwirklichung einer Währungsunion spiegelte, die in der EG zumindest seit dem Bericht Werner 1970 tobte, der einen Zehnjahresplan für die monetäre Konvergenz und Integration enthielt.¹²⁰ Neben anderen Maßnahmen hatte sich Moreau vorgestellt, dass die EG-Mitgliedstaaten einen wesentlichen Teil ihrer Währungsreserven in einen sogenannten Europäischen Währungsfonds übertragen würden.

¹¹⁷ Ebd.

¹¹⁸ Commission des Communautés Européennes, Secrétariat général, Préparation de la rencontre avec la Commission Institutionnelle du Parlement Européen, 13.4.1983, 7 April 1983, SP(83)1543, ECHA, BAC 408/1991/44.

¹¹⁹ Ebd.

¹²⁰ Siehe Emmanuel Mourlon-Druol (2012) *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

In ähnlicher Weise führte Hans-Joachim Seeler, ein deutscher Sozialdemokrat, der die Verantwortung für das Arbeitspapier über die Finanzmittel der Union übernommen hatte, nachdem Junot das EP im Januar 1983 verlassen hatte, die Idee eines finanziellen Ausgleichsverfahrens unter den EG-Regionen in sein Arbeitspapier ein. Diese Idee war dem deutschen System des *Länderfinanzausgleichs* der Bundesstaaten entlehnt. Es war auf die Unterstützung der Bundesstaaten mit größeren strukturellen ökonomischen Problemen und niedrigeren Steuereinkünften ausgerichtet und sollte ihnen ermöglichen, „gleichwertige Lebensbedingungen“ zu schaffen, die das deutsche Grundgesetz als Verfassungsziel festgeschrieben hat. In einer wirtschaftlich wesentlich heterogeneren und politisch weniger integrierten EG war jedoch klar, dass die Einführung eines solchen Verfahrens ernste politische Reibereien unter den Mitgliedstaaten und Regionen auslösen könnte.¹²¹

Im April 1983 hatte der Ausschuss Spinellis eigenes Steckenpferd, insbesondere die Ratifizierung des künftigen Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union in den nationalen Parlamenten und das Inkrafttreten des Vertrages nach seiner Ratifizierung in sechs der (1983) zehn Mitgliedstaaten, noch nicht erörtert. Spinelli empfahl diese Methode, die komplexe juristische Fragen über die Zukunft der bestehenden Verträge aufwarf, um politischen Druck auf die Regierungen auszuüben, die diese Verträge und ihre Änderungen in der Vergangenheit ausgehandelt hatten, und um sie, wenn nötig, zu umgehen. Aus seiner Sicht sollten, wie er Genscher bereits im November 1981 mitteilte, diese zwischenstaatlichen Verhandlungen von den Diplomaten der Außenministerien dominiert werden, die ihren Einfluss auf europäische Angelegenheiten als Außenpolitik nicht aufgeben und es damit lediglich zu minimalistischen Änderungen kommen würde. Spinellis Präferenz für die von ihm vorgeschlagene neue Form der Vertragsratifizierung sowie sein Interesse am geplanten neuen Gesetzgebungsverfahren überwogen seine übrigen Interessen am Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union. Im Ergebnis unterstützte er andere Zugeständnisse während des Entwurfs des integrierten Berichts zur Beschwichtigung von Bedenken über Zecchinos ursprünglich stark föderalistische institutionelle Ausgestaltung und zur Sicherstellung der breitestmöglichen Unterstützung für den Bericht und den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union im EP.

Der Institutionelle Ausschuss fügte mit Paragraph 124 des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union im Frühjahr 1983 vor allem den Gedanken eines Übergangszeitraums ein. Dieser Paragraph hätte den Gedanken des nationalen „Vetos“ des Kompromisses von Luxemburg aus dem Jahr 1966 im Rat rechtlich anerkannt, wenn ein „lebenswichtiges nationales Interesse“ auf dem Spiel stünde.¹²² Ein solches „Veto“ wäre für einen Übergangszeitraum von zehn Jahren nach dem Inkrafttreten des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union toleriert worden. Dieses Zugeständnis diene eindeutig der Verstärkung des Appells des Berichts an leicht euroskeptische MdEP, insbesondere die französischen Sozialisten, britischen Konservativen und Sozialisten (Interview Corbett), die langfristig dogmatisch nicht an eine gänzlich zwischenstaatliche Struktur gebunden waren. Die Kommission war jedoch nicht erfreut darüber, dass das EP einen derart dramatischen Bruch mit der etablierten Rechtsauffassung der Kommission, dass der Kompromiss von Luxemburg lediglich ein Gentlemen's Agreement ohne Rechtskraft sei, da der EWG-Vertrag zu dieser nicht geändert worden war, überhaupt in Erwägung ziehen würde. In einem internen Memorandum für die Kommissionskollegen erinnerten Thorn und der niederländische Kommissar Frans Andriessen daran, dass viele frühere Vorschläge für eine institutionelle Reform, einschließlich des von der Kommission 1972 initiierten Berichts Vedel und des Berichts der Drei Weisen 1979, die Notwendigkeit der Überwindung der Blockade im Rat betont hatten. Das sollte

¹²¹ Commission des Communautés Européennes, Secrétariat général, Préparation de la rencontre avec la Commission Institutionnelle du Parlement Européen, 13.4.1983, 7. April 1983, SP(83)1543, ECHA, BAC 408/1991/44.

¹²² Zur Krise des „leeren Stuhls“ und dem Kompromiss von Luxemburg siehe Bajon, *Europapolitik „am Abgrund“*.

durch die Abschaffung des Veto-Verfahrens und die damit steigende Effizienz der Entscheidungsfindung geschehen, mit der die Kommission so beschäftigt war. Aus dieser Perspektive wäre die Legalisierung des bestehenden Vetoverfahrens im Rat durch einen neuen Vertrag – und wenn nur für einen zehnjährigen Übergangszeitraum – ein für die Mehrheitsentscheidung gefährlicher Rückschritt von den bestehenden Rechtsvorschriften des EWG-Vertrages. Das war sicherlich nicht der Vorschlag, den das Generalsekretariat der Kommission vom EP im Rahmen des EG-Reformpakets erwartet hatte,¹²³ obwohl der Juristische Dienst unter der Leitung von Claus-Dieter Ehlermann die politische Motivation der Bestimmung verstand (Interview Jacqué).

Als die endgültige Version der verwässerten EntschlieÙung über die Zukunft des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union im Institutionellen Ausschuss diskutiert wurde, stimmten nur vier MdEP dagegen: ein dänischer Sozialist, ein französischer Kommunist, ein irisches Fianna-Fáil-Mitglied und ein flämischer Nationalist.¹²⁴ Wie bei Spinellis ursprünglicher Initiative blieben auch die EntschlieÙung und die endgültige Version des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union in der Sozialistische Fraktion weiterhin höchst umstritten. Während einer Sitzungspause der Sozialistischen Fraktion in Montpellier Anfang September 1983 drückte Lucien Radoux, der altgediente belgische Sozialist, der den Vorsitz der auf Initiative von Glinne 1981 eingerichteten Arbeitsgruppe des Institutionellen Ausschusses innehatte, seine „Hoffnung [aus], dass die Mehrheit der Fraktionsmitglieder für die EntschlieÙung stimmen könnte“. Einige sozialistische MdEP aus Großbritannien, Dänemark und Griechenland erklärten jedoch, dass sie sich, unabhängig vom Erfolg jeglicher Änderungen der Sozialistischen Fraktion am Text, „unter keinen Umständen in der Lage sähen für diese EntschlieÙung zu stimmen und eine freie Abstimmung vorschlugen.“¹²⁵ Drei Tage später, zum Ende der Sitzungspause, verwies Glinne nachdrücklich darauf, dass die Fraktion „vermeiden [musste], eine Minoritätsposition im Parlament einzunehmen.“ Er gestattete den MdEP jedoch, sich auf die „Gewissensklausel“ zu berufen und dagegen zu stimmen oder sich der Stimme zu enthalten.¹²⁶

Zu Jahresbeginn 1984, als die endgültige Abstimmung über den eigentlichen Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union im EP näher rückte, hatte die Sozialistische Fraktion in der institutionellen Frage einen Zustand kollektiver Erschöpfung erreicht. Alle MdEP hatten sich entschieden und waren mit allen Argumenten wohlvertraut. Es war absolut klar, dass eine überwiegende Mehrheit für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union stimmen würde, unabhängig von allen Änderungen in dieser späten Phase. Dennoch schlug der dänische Sozialist Eggert Petersen vor, dass sich die Fraktion der Stimme enthielte. Daran schloss sich eine weitere lange Debatte entlang der (jetzt) bekannten Linien mit Beiträgen der deutschen MdEP Arndt, Hänsch und Katharina Focke sowie Moreau und Mauro Ferri, dem italienischen Vorsitzenden des Institutionellen Ausschusses, van Miert, des euroskeptischen Walisers Allan Rogers sowie des Griechen Spyridon Plaskovitis an.¹²⁷

¹²³ Secrétariat général, Communication de M. le Président Thorn et M. Andriessen concernant la proposition de résolution de la commission institutionnelle du Parlement européen relative au contenu de l'avant-projet de Traité instaurant l'Union européenne, SP(83)2748/3, 23. Juli 1983, ECHA, BAC 408/1991/44.

¹²⁴ Siehe auch Debatte über neue Verfassung für Europa in Strasbourg, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. September 1983.

¹²⁵ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion am 5. September 1983 in Montpellier, PE/GS/235/83, HAEU, GSPE-73.

¹²⁶ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion am 8. September 1983 in Montpellier, PE/GS/235/83, HAEU, GSPE-73.

¹²⁷ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion am 8.-9. Februar 1984, Brüssel, 9. Februar 1984, HAEU, PE/GS/46/84, GSPE-73.

Das EP verabschiedete die formell als *EntschlieÙung zum Inhalt des Vorentwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union* bezeichnete EntschlieÙung am 14. September 1983 mit 202 Stimmen bei 37 Gegenstimmen und 71 Enthaltungen.¹²⁸ Die 100 Absenzen bei insgesamt 434 Mitgliedern nach dem Beitritt Griechenlands 1981 verschleierte gewissermaßen die Unterstützung der MdEP für die Vorschläge; sie wollten nicht öffentlich von der eher kritischen offiziellen Linie ihrer Fraktion abweichen. Damit blieb es dem britischen Konservativen MdEP Prag überlassen, die EntschlieÙung im September 1983 in seiner Rolle als Berichterstatter zu verteidigen, er musste jedoch als Sprecher der EDG nach einer Intervention der britischen Premierministerin hinter den Kulissen einen kritischeren Ton anschlagen. Obwohl die Mehrheit der konservativen MdEP den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union unterstützte, erschienen die meisten nicht zur Abstimmung, um Thatcher und die Tory-Zentrale in London nicht zu verärgern. Nachdem die tief gesplante Fraktion der britischen Labour-Partei in der Sozialistischen Fraktion mit nur zwei Stimmen Vorsprung entschieden hatte, den Vertrag abzulehnen, stimmte nur einer ihrer MdEP, John Hume von der nordirischen Sozialdemokratischen Labour-Partei, dennoch für den Vorschlag, während die meisten der übrigen Unterstützer des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union nicht an der Abstimmung teilnahmen.¹²⁹

Die EVP und die Liberalen, die 1982 ihre eigenen Programme für die Konstitutionalisierung der EG zur Arbeit des Institutionellen Ausschusses beigetragen hatten, waren sich in der Unterstützung des Vorschlags einig. Den Nationalitäten nach kam einstimmige Unterstützung der EntschlieÙung von 1983 von den Gründerstaaten Deutschland, Belgien, Luxemburg, der Niederlande und Italien. Viele französische MdEP unterstützten den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union entweder oder enthielten sich aus taktischen Gründen, um einen Konflikt mit ihrer jeweiligen Parteispitze zu vermeiden. Nachdem das EP über den Inhalt des Vertrages abgestimmt hatte, arbeiten Spinelli und der Institutionelle Ausschuss eng mit vier führenden europäischen Anwälten zusammen, mit denen sie bereits seit einiger Zeit kooperierten, um die politische Sprache der EntschlieÙung in einen Text mit ausreichender Rechtsqualität umzuwandeln. Diese waren Francesco Capotori, Professor der Rechtswissenschaft in Rom und von 1976 bis 1982 Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof, Meinhard Hilf, Professor für europäisches und internationales Recht an der Universität Bielefeld, der zuvor für den Juristischen Dienst der Europäischen Kommission tätig gewesen war, Francis Jacobs vom King's College London, der von 1988 bis 2006 Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof war, und Jean-Paul Jacqué, damals Präsident der Universität StraÙburg und später, von 1992 bis 2008, Direktor des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Union. Nach der Abstimmung über den Inhalt des Vertrages im September 1983 war die Entscheidung über den juristisch formulierten Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union am 14. Februar 1984 eine Formalität. An diesem Punkt stimmten 237 MdEP für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, 31 dagegen und 43 enthielten sich der Stimme.

Der vom EP verabschiedete Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union besteht aus einer Präambel und sechs Teilen mit insgesamt 87 Artikeln.¹³⁰ Die Präambel enthält das Ziel, die Vereinigung Europas mithilfe effizienterer und demokratischeren Institutionen zu verfolgen. Sie verweist auf die Prinzipien der pluralistischen Demokratie, die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, die das EP bereits in den 1960er Jahren als Bedingungen für eine Mitgliedschaft festgelegt hat. Die Präambel nennt auch das Prinzip der Subsidiarität, das in Artikel

¹²⁸ Europäisches Parlament, OJ 1983 C277/95.

¹²⁹ Lodge, *European Union and the First Elected European Parliament*, 380.

¹³⁰ Für eine detaillierte Diskussion des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union siehe Roland Bieber, Jean-Paul Jacqué and Joseph Weiler (1985) *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*, Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

12 Absatz 2 weiter erläutert wird. Die ursprünglich von der katholischen Soziallehre abgeleitete, politisierte Subsidiarität in föderalen Systemen bedeutet, dass die föderale (oder, im Falle der EG, die europäische) Ebene nur handeln kann, um ihre im Vertrag zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen.

Teil eins des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union schreibt die zentralen Leitsätze fest. Sie beinhalten in Artikel 2, dass jeder demokratische europäische Staat Mitglied der zukünftigen EU werden kann, und in Artikel 4, dass die EU die Grundrechte und Freiheiten aus den Verfassungsgrundsätzen der Mitgliedstaaten und aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, welche im Europarat verfasst wurde und 1953 in Kraft trat, schützt. Dieser Punkt formalisierte eine gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977. Der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union bestimmt jedoch auch, dass die EU innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages ihre eigene Grundrechtserklärung verfasst und verabschiedet. Artikel 44 des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union sieht außerdem Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten vor, die dauerhaft gegen demokratische Prinzipien oder Grundrechte verstoßen. Die Frage, ob eine separate Grundrechtsliste für die EG verfasst werden sollte, hatte sich im Institutionellen Ausschuss als kontrovers erwiesen - insbesondere der Aspekt, ob und mit welcher Tragweite soziale Rechte einbezogen werden sollen. Der Ausschuss und die Fraktionen entschieden daher, diese heikle Frage später zu beantworten.

Teil zwei des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union setzt die Ziele der EU im sozialen und wirtschaftlichen Bereich und für die internationalen Beziehungen fest. Er unterscheidet außerdem zwischen dem „gemeinsamen Handeln“ der EU-Institutionen und der „Kooperation“ der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Rates. Für das „gemeinsame Handeln“ sind zwei Arten von Befugnissen vorgesehen: die „ausschließliche Zuständigkeit“ der EU, zum Beispiel in der Handelspolitik, und die „parallele Zuständigkeit“, wenn die EU und die Mitgliedstaaten handeln können - eine Unterscheidung, die bereits in der EG existierte. Bei politischen Initiativen und der Gesetzgebung gemäß der parallelen Zuständigkeit hat die EU Vorrang vor den Mitgliedstaaten, wenn sie zu handeln beabsichtigt. Diese Bestimmung könnte potenziell zur immer umfassenderen Zentralisierung der Politikgestaltung auf EU-Ebene führen. Daher sind im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union Sicherheitsmaßnahmen gegen eine Überzentralisierung vorgesehen. Neben dem allgemeinen Prinzip der Subsidiarität schreiben sie vor, dass der Rat mit einer besonderen Zweidrittelmehrheit in Fällen handeln muss, in denen er die EU-Gesetzgebung in einen neuen Bereich paralleler Gesetzgebung auszuweiten beabsichtigt. Was genau ein solcher „neuer“ Bereich ist, kann natürlich politisch und juristisch bestritten werden. Zu dieser Zeit erschien es sehr wahrscheinlich, dass der EuGH als letzte juristische Instanz die Rechte der EU zur Entwicklung von Initiativen zur Bewältigung neuer politischer Herausforderungen großzügig auslegen würde.

Änderungen der Struktur und der Befugnisse der EU-Institutionen werden in Teil 3 des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union dargelegt. Er reguliert die bestehenden Institutionen und bezieht die Gipfelpolitik des Europäischen Rates auf der Ebene des französischen Präsidenten und der Staatsoberhäupter zusätzlich in den Vertrag ein. Der Vertrag formalisiert auch das Verfahren des Europäischen Rates zur Nominierung des Kommissionspräsidenten. Der Vertrag vermeidet Zecchinos Begriff „Senat“ für den Rat, der aus der föderalistischen Terminologie des EPG-Vertrages von 1953 abgeleitet worden war. Er behält jedoch die Bestimmung, dass alle nationalen Delegationen von einem für EU-Angelegenheiten zuständigen Minister geleitet werden müssen, bei, die aber ansonsten auch aus spezialisierten Ministern und Beamten bestehen können. Der Gedanke hinter dieser Neuerung war schlichtweg, dass eine mangelnde Koordination innerhalb der Regierungen der Mitgliedstaaten und offen widersprüchliche Positionen, die von für bestimmte Ressorts zuständigen Ministern und sich daraus ergebende Agenden, von verschiedenen politischen Parteien in Koalitionsregierungen oder mit Verbindungen zu auf bestimmte politische Lösungen hinarbeitenden Interessengruppen angebändelt wurden, vermieden werden sollten.

Anstatt alle sich daraus ergebenden Probleme nach oben an einen Europäischen Rat zu verlagern, der zunehmend mit den Einzelheiten der Politikgestaltung überlastet war, würde der EU-Minister, so hofften das EP und der Institutionelle Ausschuss, sicherstellen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten schnelle Entscheidungen treffen könnten. Wie oben erwähnt, formalisiert der Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union den Kompromiss von Luxemburg, macht jedoch Gebrauch von einem zwei Bedingungen unterliegenden Veto. Die erste Bedingung wurde auf Druck der Kommission eingebunden, nämlich, dass die Kommission erkennen musste, dass ein lebenswichtiges Interesse tatsächlich gefährdet war und aus diesem Grund die Bitte um eine Verschiebung einer Entscheidung zu veröffentlichen wäre. Die zweite Bedingung war, dass das Veto nach der Übergangsperiode von zehn Jahren nach und nach wegfiel.

Der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union versucht, die Rolle der Kommission beträchtlich zu stärken. Ihre Amtszeit wird auf fünf Jahre erweitert, damit sie mit der des EP zusammenfällt. Nach ihren Ernennungen durch den Europäischen Rat können die neuen Kommissionspräsidenten ihre Teams von Kommissaren zusammenstellen. Ein Vertrauensvotum des EP würde der Kommission dann erlauben ihre Amtsgeschäfte aufzunehmen, etwas, das das EP seit einiger Zeit (einschließlich im Bericht Rey 1980) gefordert hatte.¹³¹ Der Entwurf sah vor, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten in Zukunft lediglich die Kommissionspräsidenten nominierten, die voraussichtlich die mehrheitliche Unterstützung des EP erhalten würden, und dass diese Nominierten in der Lage sein würden, ein Team mit besserer Qualität zusammenzustellen, dessen Auswahl nicht hauptsächlich von innerparteilichen oder Koalitionspolitiken in den Mitgliedstaaten geprägt wäre.

Im Gegensatz zum Rat und zur Kommission änderte der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union die Struktur und die Zusammensetzung des EP in keiner Weise. Er sah lediglich ein einheitliches Wahlsystem vor, etwas, nach dem das EP verlangt und an dem es intern bereits einige Zeit gearbeitet hatte. Die zwingende Voraussetzung einer Bestätigung der neuen Kommission durch das EP stärkte seine Position in interinstitutionellen Beziehungen erheblich, sodass zeitgenössische Beobachter zu dem Schluss kamen, dass es zukünftig eine „zentrale Position im europäischen politischen System“ einnähme, insbesondere als Ergebnis seiner erheblich gestärkten Rolle in der europäischen Gesetzgebung.¹³²

Die Änderungen des Gesetzgebungsverfahrens und der Befugnisse zum Erlass von Verordnungen in Titel II des dritten Teils sind weitreichend. Durch den Ersatz von Verordnungen und Richtlinien übernimmt der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union eine einheitliche Art von Gemeinschaftsmaßnahmen, die vom Rat und dem EP als gleichberechtigte Partner verabschiedet werden. Wenn die Kommission auf einen Antrag für einen Gesetzesentwurf von einer der beiden Institutionen nicht reagiert, können sie die Initiative ergreifen, ein Umstand, der das alleinige Initiativrecht der Kommission gemäß dem EWG-Vertrag deutlich beschnitten hätte. Ein von der Kommission ausgearbeiteter Entwurf wird mit einer Frist versehen an den Rat und das EP weitergeleitet – eine Bestimmung, die eingeführt wurde um zu verhindern, dass der Rat seine Antwort verzögert oder sogar in Bezug auf einen Vorschlag nicht tätig wird, was nach Ansicht des EP in der Vergangenheit viel zu häufig der Fall gewesen war. Wenn die beiden Institutionen uneinig sind, müssen sie sich innerhalb von drei Monaten in einem Vermittlungsverfahren einigen. Wenn die Vermittlung fehlschlägt, kann das EP den Text als vom Rat angenommen verabschieden. Alternativ kann es von der Kommission vorgeschlagene Änderungen mit absoluter Mehrheit annehmen, den Text jedoch nicht selbst ändern. Dieser Text wiederum kann im Rat mit qualifizierter

¹³¹ Europäisches Parlament, OJ 1980 C 117.

¹³² Gianfranco Pasquino and Luciano Bardi (1985) *The Institutions and the Decision-Making Process in the Draft Treaty*, EUI Arbeitspapier 85/153, Florenz: Europäisches Hochschulinstitut, 26.

Mehrheit abgelehnt werden. Der Institutionelle Ausschuss konzipierte dieses komplexe Gesetzgebungsverfahren als effektive Möglichkeit für die Zusammenarbeit von Rat und EP, mit der sie einen Konsens erreichen können.¹³³ Obwohl das alleinige Initiativrecht der Kommission beschnitten wird, wird sie zum alleinigen Exekutivorgan und übt aufgrund ihrer Rolle im Vermittlungsverfahren und ihres Rechts, jederzeit Änderungen zur Abstimmung zu stellen, starken Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren aus. Sie gewinnt zudem größere Unabhängigkeit bei der Umsetzung von EU-Recht durch Verordnungen und Entschlüsse.

Teil vier des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union befasst sich mit den Politiken der EU. Unter anderem verweist er deutlicher auf einige Politikbereiche wie Verbraucherschutz, Bildung und Forschung und monetäre Zusammenarbeit als der EWG-Vertrag. In der Sozial- und Wirtschaftspolitik hat die EU nur in Fragen die alleinige Befugnis, für die die EG gemäß dem EWG-Vertrag bereits zuständig ist, wie etwa den Handel. Teil fünf befasst sich mit Finanz- und Haushaltsfragen, die auf den bestehenden, 1970 mit dem Vertrag von Luxemburg eingeführten Bestimmungen für eigene Ressourcen aufbauen. Die Unterscheidung zwischen zwingenden und nichtobligatorischen Ausgaben wurde jedoch zugunsten eines einheitlichen Haushaltsverfahrens abgeschafft. Sollte die Expansion der EU-Politiken und die daraus entstehenden Pflichten eine Erhöhung der Ausgaben erfordern, kann eine Zweidrittelmehrheit im Rat und im EP diese Ausgaben über die Haushaltsobergrenze hinaus erhöhen und das nationale Veto gegen die Erweiterung der EG-Ressourcen aufheben. Der Finanzausgleich zwischen den Regionen bringt außerdem das deutsche Modell auf EU-Ebene und mehrere Artikel verlangen langfristige Finanzprogramme, die wiederum als Grundlage für die Festlegung des Haushalts der EU dienen.

Teil sechs, zu guter Letzt, enthält verschiedene allgemeine Bestimmungen und regelt das kontroverse Verfahren für das Inkrafttreten des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch direkte Ratifizierung in den Parlamenten der Mitgliedstaaten wie oben erwähnt, ohne den Zwischenschritt weiterer zwischenstaatlicher Verhandlungen – ein Verfahren, das juristische Beobachter damals als Kennzeichen der wahrhaft „revolutionären Natur“ des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union beurteilten.¹³⁴ Nach der Ratifizierung sollte der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union die bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften einbeziehen – allgemein bekannt als „*acquis communautaire*“ und im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union als „gemeinschaftlicher Besitzstand“ bezeichnet. Obwohl diese Bestimmung garantiert, dass die Umstellung auf das neue Vertragsrahmenwerk nicht zu einem rechtlich oder politischen Vakuum führt, sagt der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union nichts darüber aus, was mit den Mitgliedstaaten der EG geschehen soll, deren Parlamente den Vertrag nicht rechtzeitig ratifizieren. Entscheidend ist, dass der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union in diesem Punkt bewusst schweigt – nicht nur, weil die rechtlichen Implikationen und politischen Folgen eines solchen Auseinanderbrechens der bestehenden EG gleichermaßen unklar und potenziell weitreichend wären.¹³⁵ Der Institutionelle Ausschuss hoffte, mit dem vorgeschlagenen Ratifizierungsverfahren ausreichend Druck auszuüben, um sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten der EG den Übergang zur EU tatsächlich vollzögen und damit die heiklen juristischen Fragen sowie die potenziellen wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen insgesamt zu vermeiden (Interview Corbett).

¹³³ Zu weiteren Einzelheiten zum Gesetzgebungsverfahren siehe auch Dietmar Nickel and Richard Corbett (1984) *The draft Treaty establishing the European Union*, *The Yearbook of European Law*, 4 (1), 79-121, 85-86.

¹³⁴ Siehe Joseph Weiler und James Modrall (1985) *The creation of the European Union and its relation to the EEC treaties*, EUI Arbeitspapier 85/154, Florenz: Europäisches Hochschulinstitut.

¹³⁵ Siehe auch David Freestone und Scott Davidson (1986) *The EUT: Legal Problems*, in: Juliet Lodge (Hrsg.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 125-150, 145.

Mit diesen Kernpunkten sorgte der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union für einen hohen Grad an Kontinuität in der EG in Bezug auf die institutionelle Struktur und den Umfang der Politikbereiche. Wäre er ratifiziert worden und in Kraft getreten, hätte er zu einer Art „Föderalismus ohne Föderation“ geführt.¹³⁶ Die Rolle der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Rat und den Rat wäre kleiner geworden, jedoch entscheidend für das Funktionieren der EU geblieben. Gleichzeitig wären die supranationalen Elemente weiter gestärkt worden, insbesondere durch die neue Rolle des EP als Mitgesetzgeber und die Möglichkeit, dass die EU Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten ergreifen könnte, die die Grundvoraussetzungen für die Mitgliedschaft wie die Achtung der Menschenrechte nicht einhielten. Insgesamt spiegelte der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union Spinellis föderalistische Konzeption einer europäischen Integration jedoch in einem sehr begrenzten Umfang wider. Er stellte weitgehend einen „Kompromiss“ dar.¹³⁷ Der Kompromiss sollte die euroskeptischeren Mitgliedstaaten und die nationalen Parteien, die einen vollständigen Föderalismus ablehnten, aber die dringende Notwendigkeit der Steigerung der Effektivität der EG anerkannten, beschwichtigen und ihr erlauben, bei der Auseinandersetzung mit dringenden transnationalen Herausforderungen aktiv zu werden. Sie umfassten beispielsweise die Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse zur Schaffung eines echten Binnenmarktes oder die Entwicklung einer Umweltpolitik auf europäischer Ebene, die sich mit der Verschmutzung der Luft und der Flüsse, saurem Regen oder dem Klimawandel befassen sollte.¹³⁸

Der Kompromisscharakter des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union war in seinen Bestimmungen für die finanzielle, wirtschaftliche und monetäre Zusammenarbeit besonders offensichtlich – ein Politikbereich, der sich bis heute als besonders umstritten erwiesen hat. Der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wies in gewisser Weise den Weg für eine zentralisierte Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU, zum Beispiel durch die Möglichkeit der Anhebung von Haushaltsobergrenzen durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss, das Finanzausgleichssystem für die Haushaltsumverteilung unter den Regionen in der EU und die Möglichkeit zu einer abgestimmten oder einheitlichen Besteuerung.¹³⁹ Zu dieser Zeit war Thatchers Wirtschaftspolitik von Neoliberalismus und Reaganomics geprägt, einem liberalen Wirtschaftsdenken, das im EP wenig Befürworter fand. Dort blieben die Ideen der europäischen wirtschaftlichen Konvergenz aus den 1970er Jahren durch fiskalische Umverteilung mittels regionaler und struktureller Politik und das vorgeschlagene Finanzausgleichssystem unter den beiden größten Fraktionen, den Sozialisten und der EVP, hoch im Kurs. Gleichzeitig enthielt der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union Sicherheitsmaßnahmen gegen Haushaltsüberschreitungen wie das Subsidiaritätsprinzip und die besondere qualifizierte Mehrheit, die für das Anheben der Obergrenze erforderlich sein sollte. Der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union verwies zudem nur in Artikel 52 auf das EWS. Er gab vor, dass die Währungsunion „schrittweise“ umgesetzt werden sollte, enthielt aber keine Zeitpläne oder Bedingungen und erwähnte nicht einmal eine einheitliche europäische Währung als Endziel. In

¹³⁶ Michael Burgess, Altiero Spinelli, Federalism and the EUT, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 174-185, hier 183. Siehe auch Juliet Lodge (1986) Introduction, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 1-14, hier 10.

¹³⁷ Otto Schmuck, Anlage zum Protokoll der Sitzung des Direktoriums des Instituts für Europäische Politik am 10.10.1983, Zusammenfassung der Kurzbeiträge und der Aussprache zum Thema „Vorentwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“, ECHA, BAC 391/2003/75.

¹³⁸ Zur EG und Umweltschutz siehe im breiteren Kontext internationaler Organisationen Wolfram Kaiser und Jan-Henrik Meyer (2017) (Hrsg.) *International Organizations and Environmental Protection. Conservation and Globalization in the Twentieth Century*, New York: Berghahn.

¹³⁹ Vgl. John Pinder (1986) Economic Union and the Draft Treaty, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 70-87, hier 84.

dieser Hinsicht war das EP weit vorsichtiger im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union als es in seiner starken Befürwortung der monetären Integration in den 1970er Jahren gewesen war –¹⁴⁰ eine Rückstufung dieser Politik, wahrscheinlich aufgrund der Tatsache, dass sich das EWS noch in einer informellen Versuchsphase befand und die langfristigen politischen Ziele politisch stark umstritten waren, wobei Spinelli außerdem das technische Fachwissen für die und das politische Interesse an der Währungsunion fehlten (Interview Jacqué).

Mit der Ausarbeitung und der Verabschiedung des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union erfüllte das EP seine wichtige Funktion in der Systementwicklung. Es legte einen neuen Vertrag vor, der durch ein revolutionäres Verfahren mit direkter Einbeziehung der nationalen Parlamente und unter Umgehung der Regierungen der Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollte. Viele seiner Elemente bauten auf früheren konstitutionellen Debatten und Vorschlägen auf, während andere vom Institutionellen Ausschuss neu erschaffen wurden, darunter die juristische Formalisierung der Mitgliedschaftskriterien und die Möglichkeit von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, die gegen diese Kriterien, wie die Achtung der Menschenrechte, verstoßen. Letzten Endes hängt das EP jedoch bei der Ratifizierung des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vollständig von der Zusammenarbeit der nationalen Parlamente ab. Allerdings unterstützten die parlamentarischen Mehrheiten ihre eigenen nationalen Regierungen, die wiederum versuchten, die Durchführungskontrolle über die EG-Reform zu behalten, oder - aus Sicht des EP - noch schlimmer war, dass das nationale Parlament wie in Dänemark von einer starken parteiübergreifenden Opposition gegen föderalistische Formen der Integration geprägt war.

¹⁴⁰ Francis Brendan Jacobs (1991) The European Parliament and Economic and Monetary Union, *Common Market Law Review*, 28, 361-382, hier 365.

Kapitel 3: Mit der Geduld am Ende: Zur Einheitlichen Europäischen Akte und darüber hinaus, 1984-1989

Als das EP im Februar 1984 den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union verabschiedete, realisierten die meisten seiner Unterstützer, dass, falls sie sich für die Fortsetzung der EG-Reform entscheiden würden, die Mitgliedstaaten wahrscheinlich auf das etablierte Rechtsinstrument für Vertragsreformen zurückgreifen würden: die Einberufung einer RK. Sie hofften jedoch, dass der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union trotz seines Kompromisscharakters die Grenzen denkbarer konstitutioneller Reformen für die EG verschieben und die Drohung seiner möglichen Ratifizierung durch nationale Parlamente Druck auf die Regierungen ausüben würde. Letztlich war die Konstitutionalisierung der EG ein „unvorhersehbarer Prozess“.¹⁴¹ Die Veränderung struktureller Umstände wie die Ergebnisse nationaler Wahlen oder die Verschiebung der Präferenzen der Mitgliedstaaten beispielsweise können möglicherweise eine günstige Gelegenheit für eine weitreichende Reform schaffen. Zudem rechnete die Mehrheit des Europäischen Parlaments während der anstehenden Kampagne für die zweiten Direktwahlen im Juni 1984 mit zunehmendem Druck auf die Mitgliedstaaten, die von den integrationsbefürwortenden Parteien unter dem Banner des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union ausgefochten werden würden.



Hier im Gespräch mit Piet Dankert, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, François Mitterrand begrüßte im weitesten Sinne die Ziele des Vertragsentwurfs zur Europäischen Union in seiner Rede vor dem EP am 24. Mai 1984.

Ihre diesbezügliche Erwartung sollte jedoch tief enttäuscht werden. Wie die ersten Direktwahlen, so stellten sich auch die des Jahres 1984 als zweitrangige Wahlen heraus, die, wie viele lokale und regionale Wahlen, von den Bürgern zur Abstimmung über nationale Angelegenheiten und häufig zur Abstrafung der nationalen Regierungen in der Mitte ihrer Amtszeiten genutzt wurden. Obwohl eine klare Mehrheit der EG-Bürger die weitere europäische Integration und eine allgemeine Stärkung des EP befürwortete, schlug sich dies nicht in aktives politisches Engagement und Mobilisierung für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union über die Agitation der europäischen Föderalisten hinaus nieder. Auch integrationsbefürwortende nationale Parteien, die den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union im EP stark unterstützt hatten, propagierten den Vertrag nicht konsequent, ganz zu schweigen von der Fokussierung ihrer Wahlkampagne auf ihn. Schließlich gingen weniger Bürger zur Wahl und die Wahlbeteiligung ging EG-weit von 62 Prozent 1979 auf 59 Prozent im Jahr 1984 zurück. Obwohl

¹⁴¹ Christiansen und Reh, *Constitutionalizing the European Union*, 147.

diese Beteiligungsquote immer noch deutlich über dem letzten Tiefstand von 43 Prozent bei den EU-Wahlen 2014 in 28 Mitgliedstaaten lag, war das weit von einer uneingeschränkten Unterstützung für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union entfernt. In einigen Ländern waren außerdem zum ersten Mal EG-feindliche nationale Parteien aus dem äußersten linken und rechtsextremen Spektrum wie Die Grünen in Deutschland und die Front National in Frankreich in das EP gewählt worden.

Die Allianz für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union im EP versuchte im Ergebnis, ihre die Agenda bestimmende Rolle durch die Investition von mehr Zeit in das Netzwerken mit anderen EG-Institutionen und Akteuren zu stärken. Die Mehrheit des EP erreichte das hauptsächlich durch eine weit proaktivere Rolle im Konstitutionalisierungsprozess, der vom Christdemokraten Pierre Pflimlin, dem neuen Präsidenten des EP und früheren Bürgermeister von Straßburg, rezipiert wurde, und durch die Entsendung von MdEP und ihren Mitarbeitern in die entstehenden institutionellen Foren für die Debatte zur EG-Reform. Dieser neue Ansatz kennzeichnete die Verlagerung von den deklamatorischen Politiken des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union hin zu den entscheidenden Punkten der Einflussnahme auf die Mitgliedstaaten, zumindest einen Teil der Reformagenda des EP zu verabschieden.

Das EP konnte zumindest einen verfahrenstechnischen Sieg verzeichnen (wenn auch mit unvorhersehbaren Folgen), als die Mitgliedstaaten auf dem Gipfel von Fontainebleau im Juni 1984 vereinbarten, einen Ausschuss zur Erörterung der EG-Reform zu gründen. Auf seiner Pressekonferenz erläuterte Mitterrand, dass der Ausschuss „in enger Zusammenarbeit mit der Kommission arbeiten [würde], die sich an seiner Arbeit beteiligen wird“ und in Konsultation mit dem EP, das „kontinuierlich über seinen Präsidenten und das Präsidium informiert wird“.¹⁴² Dieser Ausschuss war allgemein als der Dooge-Ausschuss bekannt, benannt nach dem irischen Senator James Dooge, der den Vorsitz hatte, als er seine Arbeit unter der irischen EG-Präsidentschaft aufnahm. Gelegentlich wurde er auch als Spaak II bezeichnet, in Anlehnung an einen Ausschuss, der nach dem belgischen Außenminister Paul-Henri Spaak benannt war und 1955 Vorschläge für die weitere Bereichsintegration und eine Zollunion in Vorbereitung auf die zwischenstaatlichen Verhandlungen diskutiert hatte, die dann im März 1957 zur Unterzeichnung der Römischen Verträge führten. 1984 bildete die Initiative Mitterrands für einen solchen Ausschuss, der aus persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bestand, einen wesentlichen Teil eines größeren Kompromisses, der in die Entschließung über den britischen Haushaltsrabatt einfluss.

¹⁴² Compte rendu de la Conférence de presse du Président Mitterrand à Fontainebleau le 26 Juin 19h00, HAEP, PE1 P2 221/RICS 0CON-1982-040 0020.



Treffen des irischen Senators James Dooge mit Pierre Pflimlin, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments am 18. April 1985 zur Besprechung des Fortschritts des Dooge-Ausschusses.

Im Vorfeld des Gipfels von Fontainebleau hatte Mitterrand in seiner Rede im EP am 24. Mai 1984 eine klare Reformagenda dargelegt, die jetzt viel eher den Präferenzen der Mehrheit im EP entsprach als zu Beginn seiner Präsidentschaft. In seiner Rede kritisierte er die Einstimmigkeitspraxis im Rat scharf, die im ersten Schritt auf außergewöhnliche Fälle beschränkt werden könnte, obwohl die Präsidenten im Normalfall eine Abstimmung einberufen könnten, wie die französische Regierung schon im Oktober 1981 vorgeschlagen hatte.¹⁴³ Mitterrand forderte außerdem die Expansion der EG in mehrere neue Politikbereiche. Entscheidend war aus Sicht des EP ferner, dass er die Notwendigkeit eines neuen Vertrages befürwortete und den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union in diesem Zusammenhang nannte. Vor seiner Rede hatte sich Mitterrand mit Spinelli getroffen und sich mit ihm während seines Besuches in Paris zusammen mit Dankert und Ferri am 16. April 1984 beraten. Dies führte er während der Vorbereitung für den Gipfel weiter. Bei der Intensivierung der laufenden Neuorientierung in der Europapolitik der französischen Sozialistischen Partei konnte Spinelli als Korrektiv des Einflusses der „Gauillisten“ am Quai d'Orsay, dem französischen Außenministerium, agieren, das sich unter der Leitung von Claude Cheysson bei der EG-Reform und der Abschaffung des „Veto“-Kompromisses von Luxemburg, die im Januar 1966 verhandelt worden war, zunächst vorsichtiger verhielt.

Der Dooge-Ausschuss kam bis zur Vorlage des Zwischenberichts für den Gipfel in Dublin im Dezember 1984 viermal zusammen und weitere sechs Mal bis zum Gipfel in Brüssel am 29. und 30. März 1985, bei dem die endgültige Fassung erörtert wurde. Er hatte mehrere Mitglieder mit engen Verbindungen zum EP, die viele wesentliche Aspekte des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union befürworteten. Vor allem ernannte der italienische Premierminister Bettino Craxi Mauro Ferri, den ausscheidenden Vorsitzenden des Institutionellen Ausschusses. Er wurde von Virgilio Dastoli, Spinellis Assistenten im EP, unterstützt, der in enger Verbindung mit dem jetzt von Spinelli geleiteten Ausschuss und der europäischen Bewegung blieb, die in den politikgestaltenden Kreisen aller wichtigen italienischen Parteien tief verwurzelt war. In Belgien nominierte der christdemokratische Premierminister Winfried Martens Fernand Herman, einen Französisch

¹⁴³ Réunion du groupe de réflexion union européenne du jeudi 18-2-1982 à 15 heures – salle 13B, Le problème du vote. Note établie par le service juridique en liaison avec le secrétariat général, 16 février 1982, ECHA, BAC 408/1991/43.

sprechenden christdemokratischen MdEP, der zu dieser Zeit im Ausschuss für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik tätig und später eng in die Kampagne des EP für die Institutionelle Reform involviert war. In Frankreich entschied sich Mitterrand schließlich für Maurice Faure als seinen persönlichen Vertreter, der 1957 bereits die Römischen Verträge im Namen der französischen Regierung verhandelt und unterzeichnet hatte. Seine Erfahrung und Mitterrands Rückendeckung garantierten praktisch, dass er der Berichterstatter des Ausschusses wurde.

Zur selben Zeit nominierte der Kommissionspräsident Thorn den niederländischen christdemokratischen Vizepräsidenten Frans Andriessen, neben Wettbewerbspolitik ein politisches Schwergewicht für die Beziehungen mit dem EP. Zudem verband sich jetzt die irische Regierung mit den sechs Gründungsländern zur Propagierung der Reform. Fine Gael, die ein Mitglied der EVP war, war im November 1982 mit einer stärker integrationsbefürwortenden Agenda als ihr nationalistischer nationaler Hauptrivale Fianna Fáil an die Macht gekommen. Thatcher ernannte Malcolm Rifkind, einen moderaten konservativen Abgeordneten aus Schottland und Staatsminister für Europafragen im Außenministerium seit 1983. Er unterstützte erhebliche Reformen, einschließlich einer umfangreicheren Zusammenarbeit in der Außenpolitik. Rifkind besuchte nach der Vorlage des Berichts des Dooge-Ausschusses das EP. Am 18. April 1985 verbrachte er den gesamten Tag in Gesprächen mit Pflimlin, den Vorsitzenden der Ausschüsse für politische und institutionelle Angelegenheiten, dem Italiener Robert Formigoni von der DC und Spinelli, Klepsch, der erneut zum Vorsitzenden der EVP-Fraktion gewählt worden war, und konservativen MdEP in der EDG.

Der Dooge-Ausschuss arbeitete unter dem starken Einfluss seiner Mitglieder mit engen Verbindungen zum EP oder anderen integrationsbefürwortenden Präferenzen unabhängig von den Regierungen. Er hatte sein eigenes kleines Sekretariat, das ein Mitglied des Kabinetts von FitzGerald, der der europäischen Bewegung in Irland vorstand, und jeweils einen Beamten aus dem Rat und der Kommission umfasste, die vorher für die Verfolgung der Arbeit des Institutionellen Ausschusses des EP zuständig gewesen waren. Der Dooge-Ausschuss lud Pflimlin und Spinelli vor dem Dublin-Gipfel zu zwei seiner vier Sitzungen ein und untermauerte damit die starken Verbindungen mit dem EP. Im Laufe der Gespräche wurde klar, dass die Mehrheit im Ausschuss und im EP vielen wesentlichen Fragen wie der Notwendigkeit, das Einstimmigkeitsprinzip zu überwinden und dem EP weitaus größere Befugnisse zu verleihen, uneingeschränkt zustimmte. Spinellis Assistent Dastoli erinnert sich ebenfalls an einen Austausch zwischen Faure und Spinelli, der sich jedoch auf das Verfahren zum Erreichen tatsächlicher Ergebnisse konzentrierte. Mitterrands Vertreter argumentierte, dass Spinelli mit seiner revolutionären Forderung nach Ratifizierung durch die nationalen Parlamente „das Schiff zu voll machen“ würde und es damit versenken könnte. Spinelli konterte mit der Vorhersage, dass sich auf den bestehenden Vertragsmechanismus für Reformen zur Einberufung einer RK zu verlassen dazu führen würde, dass die Arbeit des Dooge-Ausschusses in den Archiven des Rates enden würde (Interview Dastoli).

Spinelli traf außerdem FitzGerald und er und Dastoli blieben in enger Verbindung mit der französischen Regierung, insbesondere mit Dumas. Pflimlin führte ebenfalls eine Reihe Gespräche mit den nationalen Regierungen, um den Druck zur Einbeziehung so vieler Elemente des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wie möglich in den Abschlussbericht beizubehalten. Im Januar 1985 reiste er beispielsweise nach Bonn, wo er Kohl und Genscher traf. Als Koalitionskompromiss hatte Kohl den Karrierediplomaten Jürgen Ruhfus, der als Staatssekretär im Außenministerium unter Genscher tätig, aber CDU-Mitglied war, in den Dooge-Ausschuss berufen.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Siehe im breiteren Kontext der Außenpolitik Genschers Agnes Bresselau von Bressensdorf (2015) *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979-1982/3*, Berlin: de Gruyter, 43.

Zudem versuchten die Fraktionen im EP, die Arbeit des Dooge-Ausschusses von außen zu beeinflussen. Zunächst nutzten sie ihre gesamten direkten Verbindungen mit den Ausschussmitgliedern, die politisch mit ihnen verbunden waren, wie – im Falle der Sozialisten – Ferri und der griechische frühere MdEP Ioannis Papantoniou (1981-84) und – im Falle der EVP – Herman und Andriessen. Oder sie versuchten, den Druck auf die Regierungen durch Fraktionsbeschlüsse und öffentliche Erklärungen zu halten. Die Liberalen gaben am 13. Februar 1985 in Straßburg im Laufe der letzten Entwurfsphasen des Abschlussberichts eine wichtige Absichtserklärung zu Problemen der institutionellen Reform der EG heraus. Darin unterstrichen sie die dringende Notwendigkeit der Überwindung der Blockaden im Entscheidungsfindungsprozess der EG, „der fast vollständig gelähmt ist“ und zur Schaffung eines geeigneteren „Befugnisgleichgewichts“ auf EG-Ebene. Die Liberalen unterstützten die vorläufigen Schlussfolgerungen des Dooge-Ausschusses in seinem Zwischenbericht, behielten jedoch ihren Standpunkt bis zur Veröffentlichung der endgültigen Fassung bei. Sie forderten außerdem, dass eine RK auf die Arbeit des Ausschusses folgen müsste, wie es beim Spaak-Ausschuss, der den formellen Verhandlungen der Römischen Verträge vorausgegangen war, der Fall gewesen war. Es war von größter Bedeutung, dass das EP mit einer solchen RK „verbunden“ sei und es in einen „aktiven Dialog“ mit den nationalen Parlamenten und politischen Parteien zur Schaffung eines nachhaltigen Drucks auf die nationalen Regierungen eintreten würde, um die EG-Reform voranzutreiben. Letztendlich müsste das EP die vollen Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse erhalten, die Kommission müsste zu einer „veritablen Exekutive“ werden und das Einstimmigkeitsprinzip im Rat würde auf die Ausweitung der EG-Befugnisse beschränkt.¹⁴⁵

Im Wesentlichen akzeptierte die Mehrheit des Dooge-Ausschusses die implizite Schlussfolgerung des EP im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, dass nicht alle Mitgliedstaaten bereit wären, die Vertragsreform mitzutragen, aber sie sollten sie auch nicht verhindern können. Die Vertreter der sechs EWG-Gründungsländer bestätigten dies mit einem vertraulichen Treffen zur Koordinierung ihrer Position vor der ersten offiziellen Ausschusssitzung. Der Zwischenbericht wurde von der Mehrheit angenommen und verdrängte die britischen, dänischen und griechischen Vorbehalte. Der dänische Vertreter drückte sogar seinen Vorbehalt gegen den gesamten zukünftigen Bericht aus. Der Zwischenbericht befürwortete die Idee des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union der Notwendigkeit eines neuen Vertrages für eine „Europäische Union“, forderte eine RK, um ihn zu verhandeln und verlangte, dass er „von dem Geiste und der dem [Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union] zugrundeliegenden Verfahren“ geleitet würde. Er entsprach dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union in vielen wichtigen Punkten. Darunter befanden sich beispielsweise Parallelen in der Struktur des Papiers, die Beschränkung der Einstimmigkeit im Rat zur Stärkung der Politikbereiche der EG, das Einräumen der Möglichkeit für den Europäischen Rat, sich auf große politische Themen zu konzentrieren, die Stärkung der Rolle der Kommission und die Erweiterung der Befugnisse des EP. Der sich mit dem EP befassende Teil übernahm beispielsweise den im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union verankerten Vorschlag der gemeinsamen gesetzgeberischen Entscheidung mit den Rat.

Während der Überarbeitung des Zwischenberichts traf sich der Dooge-Ausschuss erneut mit Spinelli und Formigoni. Sein Ziel war, eine größere Kohäsion als in der Phase des Zwischenberichts zu erreichen, aber die fundamentale Spaltung zwischen den sechs Gründungsländern, der Kommission, den Iren – denen es lediglich um die größere Integration der Außenpolitik ging – und dem Rest über die konstitutionelle Zukunft der EG blieb unverändert. Letztlich gab der Bericht die unterschiedlichen Standpunkte zur Mehrheitsentscheidung im Rat wieder. Er enthielt mehr

¹⁴⁵ Declaration du Groupe Libéral et Démocratique sur les problèmes de la réforme institutionnelle, Strasbourg, le 13 février 1985, HAEU, ADLE 805.

Einzelheiten zu dem, was jetzt als „gemeinsame Entscheidungsfindung“ des EP und des Rates bezeichnet wurde und spezifizierte, dass ein Vorschlag zunächst im EP und anschließend im Rat auf der Grundlage der im EP verabschiedeten Fassung erörtert würde, und dass die Einigung auf der Basis eines neuen Vorschlags der Kommission erfolgen sollte, falls keine Einigung zwischen diese beiden Institutionen zustande käme. Des Weiteren legte der Bericht das zukünftige RK-Verfahren ausführlich dar, das Spanien, Portugal und die Kommission einbeziehen und das EP an ihrer Arbeit teilhaben lassen sollte. Er enthielt außerdem die Forderung des EP nach der Vorlage der Endergebnisse beim EP, ohne jedoch seine Unterstützung zu einer wesentlichen rechtlichen Voraussetzung für seine anschließende Ratifizierung durch die nationalen Parlamente zu machen.

Nicht nur Pflimlin, Spinelli und Formigoni, sondern auch das EP insgesamt verfolgten die Arbeit des Dooge-Ausschusses bis zur Vorlage seines Berichts genau. Am 12. Dezember 1984 wurde eine erste, vom Institutionellen Ausschuss verfasste Entschließung verabschiedet. Diese Entschließung verlangte, dass bis spätestens Juni 1985 eine RK einberufen werden musste. Sie verlangte außerdem ein geeignetes Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen der RK und dem EP zur Vereinbarung eines Vertragstextes. Anders ausgedrückt akzeptierte das EP die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Verhandlungen, aber es verlangte seine Verbindung mit ihnen und die Möglichkeit, tatsächlichen Einfluss auf das Endergebnis vor seiner Ratifizierung auszuüben.

Am 17. April 1985 verabschiedete das EP eine Entschließung auf der Basis des Berichts Croux, der das Endergebnis des Dooge-Ausschusses analysiert und mit dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union verglichen hatte.¹⁴⁶ Der Bericht war vom belgischen christdemokratischen MdEP Lambert Croux verfasst worden, der stellvertretender Vorsitzender des Institutionellen Ausschusses und Mitglied des Ausschusses für politische Angelegenheiten war. Der Bericht wiederholte, dass die vorhandene institutionelle Struktur nicht mehr zweckdienlich war und die EG praktisch lähmte. Zudem war zu diesem Zeitpunkt klar, dass Spanien und Portugal der EG zu Beginn des Jahres 1986 beitreten würden. Ihre weitere Erweiterung auf zwölf Mitgliedstaaten oder zukünftig sogar mehr würde die Entscheidungsfindung im Rat weiter verzögern und das Demokratiedefizit vergrößern. Unter diesen Umständen wiederholte das EP seine Forderung, dass die Regierungen rasch, spätestens im Juni 1985, dem Datum des anstehenden Gipfels in Mailand, eine RK einberufen sollten, dass das Ergebnis der Verhandlungen ein „veritables Rechtsprechungsprojekt, konkret und präzise“ sein müsste, das auf dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union und den Ergebnissen der Arbeit des Dooge-Ausschusses basieren müsste, und dass das Ergebnis dem EP vorgelegt und von diesem angenommen werden müsste, bevor der Vertrag anschließend von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden würde.¹⁴⁷

Mittlerweile hatte das EP die Ratifizierung des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch die nationalen Parlamente aufgegeben. Spinelli hatte die ganze Zeit bekannt, dass dieses Ergebnis unwahrscheinlich war und eher ein Werkzeug für Verhandlungen darstellte. Stattdessen begann das EP sich jetzt darauf zu konzentrieren, während einer möglichen RK so viele wichtige Punkte wie möglich aus dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zu halten. Im Frühjahr 1985 war jedoch überhaupt nicht klar, ob eine RK tatsächlich einberufen würde und welches Ergebnis sie hätte. Die britische Regierung ließ verlauten, dass der Bericht des Dooge-Ausschusses und sogar der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zum Scheitern verurteilt wären. Die spanische Zurückhaltung schien so stark wie immer unter dem Druck von weit verbreiteter und im Parlament sowie in der Öffentlichkeit laut geäußelter Euroskepsis zu stehen. Vom sozialistischen Querdenker und griechischen Premierminister Andreas Papandreou konnte sicher erwartet werden, dass er einen hohen Preis für

¹⁴⁶ Résolution sur la position du Parlement européen à l'égard des travaux du Conseil européen concernant l'Union européenne (Rapport Lambert Croux – Adopté par le Parlement européen le 17.4.1985), ECHA, BAC 408/1991/227.

¹⁴⁷ Ebd. Parlement Européen, Nouvelle étape pour l'Union européenne, May 1985, ECHA, BAC 408/1991/227.

seine Unterstützung einer Vertragsänderung verlangen würde. Noch alarmierender war, dass die Politiken der sechs Gründungsländer nicht immer ihrer integrationsbefürwortenden Rhetorik entsprachen, dies galt besonders für Deutschland. Im Dooge-Ausschuss bestand Rufus beispielsweise bereits auf strengen Konvergenzkriterien für die Währungsunion, was eine weitere Verhärtung des etablierten deutschen „ökonomischen“ Standpunkts darstellte, der wirtschaftliche Konvergenz als Vorbedingung für die monetäre Zusammenarbeit und spätere Integration verlangte. Ferner sprach sich die deutsche Regierung, obwohl sie öffentlich ein Ende der Vetokultur im Rat forderte, im Vorfeld des Gipfels von Mailand gegen die Senkung des Stützungspreises für Weizen aus.¹⁴⁸

Zu dieser Zeit konzentrierte sich die politische Debatte in der EG ganz und gar auf ein anderes Thema, die Verwirklichung des Binnenmarktes und die funktionalistischen Vorschläge für eine institutionelle Reform als Instrument zum Erreichen dieses wirtschaftlichen Ziels. Unterstützung für die Abschaffung der Grenzkontrollen und der nichttarifären Handelshemmnisse wie nationale technische Standards, die häufig protektionistischen Zielen oder zumindest Auswirkungen dienten, waren auch im EP politisch und institutionell verankert. 1979 gründeten der deutsche CDU-Europaabgeordnete Karl von Wogau und der britische konservative MdEP Basil de Ferranti zusammen mit anderen die Känguru-Gruppe als parteiübergreifendes Netzwerk zur Unterstützung der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes. Von Wogau und Moreau verfassten 1984 einen EP-Bericht über die Verwirklichung des Binnenmarktes.

Andere Faktoren waren jedoch wohl wichtiger für den Ausbau des Binnenmarkts. Dazu gehörte vor allem das erneute Interesse der europäischen Industrieführer, die lose im Runden Tisch der europäischen Industriellen zusammengeschlossen waren, den Binnenmarkt zu vollenden, um Skaleneffekte möglich und die europäische Industrie im Verhältnis zu US-amerikanischen und japanischen Herstellern einmal mehr wettbewerbsfähiger und technologisch innovativer machen.¹⁴⁹ Rifkind und der britische konservative Kommissar Lord Cockfield unterstützten die Binnenmarkt-Agenda ebenfalls, die so gut zur Präferenz ihrer nationalen Regierung für Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung passte, die Thatcher unbedingt in der EG einführen wollte.¹⁵⁰ Geheime Ansprachen zwischen den Industriellen und Cockfield fanden 1985 schließlich Eingang in das Weißbuch der Kommission zum Binnenmarkt.

¹⁴⁸ Delors fordert Konferenz zur Schaffung einer politischen Union, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juni 1985.

¹⁴⁹ Siehe Sigfrido M. Ramírez Pérez (2010) *The European Committee for Economic and Social Progress: Business Networks between Atlantic and European Communities*, in: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht und Michael Gehler (Hrsg.) *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 61-84. Green Cowles, *Setting the Agenda*.

¹⁵⁰ N.J. Crowson (2007) *The Conservative Party and European Integration since 1945*, Abingdon: Routledge, 50-53.



Lobbyarbeit für eine stärkere europäische Integration auf dem Gipfel von Mailand 1985: Europäische Föderalisten übten über enge politische Netzwerke immer noch Einfluss aus, insbesondere in der italienischen Politik, die sie für die Lobby-Arbeit für eine europäische Verfassung nutzten.

Maßgeblich war, dass Delors, als er Kommissionspräsident wurde, die Notwendigkeit für die weitere europäische Integration mit Vorschlägen für die institutionelle Reform und insbesondere Mehrheitsentscheidungen verband, um Blockaden im Rat zu verhindern, die eine Abschaffung der nichttarifären Handelshemmnisse erschwerte. Als einer der Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft und Währung in den Jahren 1979-81 und 1981-84 und französischem Wirtschafts- und Finanzminister waren Delors die wachsende Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse für die Behinderung des Handels in der EG und die Schaffung von Hindernissen für den europäischen Wettbewerb auf globaler Ebene wohl bekannt. Im Gegensatz zu Spinelli und den meisten zum Föderalismus tendierenden Mitgliedern des Klub Krokodil vertrat er einen stark funktionalistischen Ansatz für die institutionelle Reform in der Tradition von Monnet, der sich auf die Erleichterung der substanziellen Integration und die Umsetzung moderater institutioneller Reformen durch die Verbindung politischer und wirtschaftlicher Integration in einer „Paketlösung“ konzentrierte.¹⁵¹ Das war ein fundamentaler Unterschied, weniger in Bezug auf mögliche Ergebnisse der Reform als auf der Ebene der europäischen Idee und Strategien für ihre Umsetzung, was größtenteils erklärt, weshalb Spinellis Beziehung mit Delors „sehr schlecht“ war (Interview Dastoli). Wenig überraschend war, dass Monnets langjähriger Mitarbeiter Max Kohnstamm, der einer neuen, variablen Geometrie der Integration prinzipiell offen gegenüberstand, Delors Konzept ebenfalls unterstützte, wobei nur wenige Länder schnelle Fortschritte machten, aber die rechtliche Integrität der Römischen Verträge bewahren wollte.¹⁵²

Delors brachte jedoch die britische Regierung erfolgreich an Bord, indem er die Verbindung zwischen der wirtschaftlichen und politischen Integration herstellte. Er erkannte die Notwendigkeit einer erneuten engeren Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem EP, wie es sie schon

¹⁵¹ Moravcsik, *Negotiating the Single European Act*, 38.

¹⁵² Max Kohnstamm, *La Communauté européenne après Stuttgart*, July 1983, HAEP, PE1 P2 221/RICS 0CON-1982-020 0035.

einmal während der Präsidentschaft von Hallstein in den 1960er Jahren gegeben hatte, zum Beispiel durch die Verbesserung der Kommunikation seiner Initiativen an das EP und durch eine transparentere Beurteilung der Änderungen des EP als in der Vergangenheit.¹⁵³ Delors räumte außerdem in einem Gespräch mit Kommissaren in Vorbereitung des Gipfels in Mailand ein, dass der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union eine institutionelle Struktur vorschlug, die „wirksam und logisch“ war, wohingegen der Bericht des Dooge-Ausschusses „in wichtigen Punkten wie der Frage des Veto-Rechts zu vage blieb“.¹⁵⁴ Im Vorfeld von Mailand schlug Delors ferner vor, dass sich die Staats- und Regierungschefs neben dem Weißbuch der Kommission zum Binnenmarkt und zur Technologiegemeinschaft auch auf „das breite Spektrum der Fragen der institutionellen Reform“ konzentrieren sollten.¹⁵⁵ Er forderte öffentlich, dass sie ihre Überlegungen auf der Grundlage des Berichts des Dooge-Ausschusses stellen sollten. Delors verteidigte den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union jedoch nicht öffentlich. Er war der Ansicht, dass er in seinen Forderungen für die Konstitutionalisierung der EG so weitreichend war, dass er eine andernfalls mögliche Einigung über eine begrenztere institutionelle Reform in Kombination mit weiterer wirtschaftlicher Integration tatsächlich zunichte machen könnte.¹⁵⁶

Als sich die Staats- und Regierungschefs am 28. und 29. Juni 1985 in Mailand trafen, hatte die EVP bereits ihr eigenes Gipfeltreffen am 10. Juni 1985 in Rom einberufen, um sich darauf vorzubereiten. Einen Tag vor dem EG-Gipfel kamen der Präsident des EP, die Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzenden in Mailand zusammen, um den Handlungsdruck auf die Regierungen aufrechtzuerhalten. Dieses erweiterte Präsidium verabschiedete einen Beschluss, in dem es die Forderung des EP nach „besseren und stärkeren Institutionen, die in der Lage sind, Entscheidungen [effektiv] zu treffen“ wiederholte. Es forderte außerdem, dass die zukünftige RK ihre Inspiration „weitgehend“ aus dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union ziehen, und dass die Befugnisse des EP erheblich gestärkt werden sollten.¹⁵⁷ Nach dem Gipfel verfasste der Institutionelle Ausschuss einen Beschluss, der sich über die Unfähigkeit der Regierungen, sich auf einen „veritablen europäischen Neustart“ zu einigen, beklagte. Zumindest hatten sie sich mehrheitlich für die Einberufung einer RK ausgesprochen, es war jedoch essentiell, dass das EP „auf der Grundlage der Gleichheit“ damit verbunden würde.¹⁵⁸ In der Tat überraschte Craxi, von 1979 bis 1983 MdEP und ab 1983 italienischer Premierminister, seine viel zurückhaltenderen Kollegen aus Großbritannien, Dänemark und Griechenland durch die Einberufung einer Abstimmung über die Frage einer RK und die mehrheitliche Unterstützung als ausreichend für ihre Einberufung anzusehen.¹⁵⁹ So ungewöhnlich und kühn es auch schien, so bedeutete diese Entscheidung, dass es keineswegs klar war, ob die RK tatsächlich im Hinblick auf die Notwendigkeit der Einstimmigkeit zu einer sinnvollen Vertragsreform führen würde.

Die Regierungen stellten zwei Arbeitsgruppen zusammen, eine zur Reform des EWG-Vertrages und eine zur europäischen politischen Zusammenarbeit, die sich ab Anfang September fast wöchentlich

¹⁵³ Groupe Union européenne UE(85)78, Principales „concessions“ faites au Parlement par la Commission, Bruxelles, 31 May 1985, ECHA, BAC 193/2001/20.

¹⁵⁴ Réunion informelle de la Commission, Villers-le-Temple (31 mai – 1 juin 1985), Débat institutionnel (préparation du Conseil européen), Bruxelles, le 14 juin 1985, ECHA, BAC 408/1991/306.

¹⁵⁵ Delors urges Treaty of Rome changes to speed decisions, *Financial Times*, 27. Juni 1985.

¹⁵⁶ Siehe auch Delors fordert Konferenz zur Schaffung einer politischen Union, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juni 1985.

¹⁵⁷ Resolution du Bureau Elargi adoptée le 27 juin 1985 à Milan, HAEP, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-020 0130.

¹⁵⁸ Commission institutionnelle, Rapport sur les suites du Sommet de Milan en matière d'une Union européenne, 3 July 1985, HAEP, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-020 0090.

¹⁵⁹ Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (1985) Die Mailänder Tagung des Europäischen Rats - Weder Fehlschlag noch Durchbruch zur Europäischen Union, *Integration*, 8 (3), 95-102.

trafen. Bis zum Fristende Mitte Oktober gingen mehr als 30 Vorschläge von der Kommission und den Mitgliedstaaten ein. Diese Vorschläge deckten den größten Teil des Inhaltes des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union ab, was das EP als einen symbolischen Erfolg werten konnte, die erforderliche Einstimmigkeit ließ jedoch eine Einigung in vielen dieser Punkte höchst unwahrscheinlich erscheinen. Als die Arbeitsgruppen mit ihren Berichten an die Außenminister begannen, die sich bis zum Gipfel in Luxemburg am 2. und 3. Dezember 1985 sechsmal trafen und einmal zu einer Klausurtagung zusammenkamen, erwies sich der Fortschritt tatsächlich als sehr langsam.¹⁶⁰ Die Staats- und Regierungschefs erörterten letztlich die verbliebenen kontroversen Themen 21 Stunden lang und es erforderte ein weiteres Treffen der Außenminister am 16. und 17. Dezember 1985, um den Reformvertrag abzuschließen.

Wenig überraschend war, dass der Umfang der vom 17.-28. Februar 1986 unterzeichneten EEA, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, weit begrenzter als der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union war und Spinelli und die integrationsbefürwortende Mehrheit im EP schwer enttäuschte. Die EEA legte 1992 als Zieldatum für die Abschaffung der nichttarifären Handelshemmnisse für Industrieprodukte und Dienstleistungen fest. Sie führte die Mehrheitsentscheidung für Gesetze ein, die für das Erreichen des Binnenmarktes erforderlich waren. Sogar die britische Regierung unterstützte den Übergang zur beschränkten Mehrheitsentscheidung, da sie fürchtete, dass perfektionistischer eingestellte Mitgliedstaaten eine wirksame Marktliberalisierung, beispielsweise für Luft- und Seetransporte, verhindern würden. Die EEA kodifizierte außerdem die bestehenden Politiken und nahm weitere Bereiche in den Vertrag auf. Sie schloss das EWS ein, das seit 1979 umgesetzt wurde, verwies jedoch in der Präambel nur knapp auf die Ziele der Währungsunion. Sie spezifizierte den Beitrag der Strukturfonds zur steigenden sozialen Kohäsion in der EU und unterstrich die Notwendigkeit zur Erhöhung der Finanzausstattung vor dem Hintergrund des Beitritts Spaniens und Portugals. Die EEA brachte auch die Umweltpolitik und technologische Forschung in den Aufgabenbereich des Vertrages, erstere formalisierte den politischen Aktivismus der EG in diesem Bereich, der mit dem Umweltaktionsprogramm 1973 begann und letztere stand am Anfang mehrjähriger Rahmenprogramme für die EG-Finanzierung transnational organisierter Forschung.

Das EP war stark an der Art und Weise interessiert, wie diese Politiken in Zukunft entschieden werden würden und an seiner eigenen Rolle im institutionellen Dreieck mit der Kommission und dem Rat. Die Rolle der Kommission wurde von der EEA durch die Änderung des Artikels 145 lediglich marginal verändert, um ihr größere Umsetzungsbefugnisse in der Zusammenarbeit mit dem Rat zu verleihen. Die Mitgliedstaaten vereinbarten, die Bezeichnung des EP formell von Versammlung in Parlament zu ändern, die Bezeichnung, die es sich bereits 1962 informell gegeben hatte. Wichtiger noch war, dass die EEA ein neues Zusammenarbeitsverfahren für die Gesetzgebung enthielt, das für die zehn Artikel in Verbindung mit dem Binnenmarkt galt. In diesem zweistufigen Verfahren sollte der Vorschlag der Kommission zuerst dem EP vorgelegt werden, das seine Stellungnahme abgeben und Änderungen vorschlagen konnte. Der Rat sollte anschließend einen gemeinsamen Standpunkt durch Mehrheitsbeschluss einnehmen. In der zweiten Lesung sollte das EP den Text verabschieden oder schweigen, in diesem Fall würde der Rat den Text verabschieden, oder die Möglichkeit haben, den Text abzulehnen, was fehlschlagen würde, sofern der Rat das EP nicht einstimmig überstimmen würde, oder es könnte weitere Änderungen vorschlagen, die, wenn sie von der Kommission unterstützt werden, in einen überarbeiteten Vorschlag aufgenommen werden würden, den der Rat nur einstimmig ändern könnte.¹⁶¹

¹⁶⁰ Zur Chronologie der Verhandlungen und eine Besprechung der wichtigsten Kontroversen siehe Richard Corbett (1987) *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, in: Roy Pryce (ed.) *The Dynamics of European Union*, London: Croom Helm, 238-272.

¹⁶¹ Für eine kurze Einführung siehe Richard Corbett and Otto Schmuck (1992) *The new Procedures of the European Community after the Single European Act. Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience*, in: Christian Engel und

Das neue Verfahren für die Zusammenarbeit schien dennoch Welten von der im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union festgehaltenen generalisierten Mitentscheidung des Rates entfernt zu sein, ein Vorschlag, der von der italienischen Regierung aufgenommen und in den frühen Phasen der RK zunächst unterstützt worden war. Die Regierung konnte sich nicht einmal auf den ehrgeizigeren Vorschlag der Kommission für eine breitere Anwendung und eine andere Organisation des Zusammenarbeitsverfahrens mit einer stärkeren Rolle des EP einigen, der hauptsächlich von Italien und Belgien unterstützt wurde. Letztendlich verabschiedeten sie eine begrenzte Kompromissformel, die von der luxemburgischen Präsidentschaft verfasst wurde. Laut diesem Kompromiss blieb die Entscheidung, welche Änderungen des EP zur zweiten Lesung an den Rat weitergeleitet werden sollten, der Kommission überlassen. Der Kompromiss der Präsidentschaft beschränkte außerdem das neue Verfahren für die Zustimmung zu den Artikeln 237 und 238 über den Beitritt und die Assoziierung zur EG. Fortan konnte ohne die ausdrückliche Zustimmung des EP kein Drittland mehr beitreten oder mit der EG assoziiert werden.

Unmittelbar nach dem Gipfel von Mailand versuchte das EP auf verschiedenen Wegen ein Ergebnis der RK, das eher dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union und dem Bericht des Dooge-Ausschusses entsprach, zu erreichen. Dazu gehörte die Lobbyarbeit von Pflimlin, Spinelli und anderen sowie die Versuche der EP-Fraktionen, insbesondere der EVP, die in puncto institutioneller Reform eng geschlossen blieb, die Präferenzen und Verhandlungsstrategien der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Das vorrangige prozedurale Ziel war, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, den Ausgleich mit dem EP zu akzeptieren und einem gemeinsamen Vertragstext zuzustimmen, was ihm ein informelles Veto gegen das Ergebnis gegeben hätte. In einem Schreiben an Pflimlin vom 9. Oktober 1985 schlug Jacques Poos, der luxemburgische Außenminister und Ratspräsident, vor, dass die Mitgliedstaaten die Ergebnisse der RK dem EP ohne jegliche Konsultation geschweige denn Verhandlungen lediglich „vorlegten“. Pflimlin setzte sich umgehend mit den Regierungen in Verbindung, von denen er erwartete, dass sie bei der Unterstützung des EP entgegenkommender waren. Am 15. Oktober 1985 schrieb er beispielsweise an Genscher und wiederholte die Forderung des EP nach „Konzertation“. An diesem Punkt begann er, den Standpunkt des EP etwas zu mäßigen, indem er darauf hinwies, dass ein solcher Prozess den Mitgliedstaaten und dem EP ermöglichen würde, „soweit wie möglich“ „gemeinsame Ergebnisse“ zu erreichen.¹⁶²

Im Vorfeld des Gipfels von Luxemburg konnte Pflimlin den Standpunkt des EP zur Konstitutionalisierung der EG in den Gesprächen mit den Außenministern dreimal verteidigen. Beim ersten Gespräch am 22. Oktober 1985 vereinbarte er den allgemeinen Plan für die von Poos vorbereitete RK, verlangte aber, dass der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union die Grundlage der Gespräche sein müsse und nicht nur „berücksichtigt“ würde. Außerdem waren die informellen Kontakte mit dem EP-Präsidenten nicht ausreichend, da er nicht für das EP sprechen oder es binden konnte. Stattdessen war äußerst wichtig, dass die Entwurfstexte dem EP vorgelegt wurden und es die Möglichkeit erhielt, sie im Laufe eines Vermittlungsverfahrens zu ändern. Zum Inhalt des zukünftigen Vertrages wiederholte Pflimlin die Unterstützung des EP für die Schaffung des Binnenmarktes und der Mehrheitsentscheidung, die Übertragung umfassender Umsetzungsbefugnisse auf die Kommission, die Erweiterung der EG-Befugnisse zur Einbeziehung neuer Politikbereiche wie Umwelt, Forschung, Verbraucherschutz, Gesundheit und andere, sowie die Stärkung der EG-Befugnisse. Pflimlin wich in dieser Hinsicht jetzt zum ersten Mal von den weitreichenden Forderungen des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union ab. Er verwies auf eine mögliche Kombination der von der Kommission und der italienischen,

Wolfgang Wessels (Hrsg.) *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, 33-49, hier 35.

¹⁶² Pflimlin an Genscher, 15. Oktober 1985, HAEP, PE2 P1 241/EXEM EXEM-1982-395 0030.

deutschen und französischen Regierung vorgelegten Vorschläge, die einen Weg aus der Sackgasse in Bezug auf die EG-Befugnisse weisen konnten.¹⁶³

Spinelli begleitete Pflimlin zum nächsten Treffen Mitte November.¹⁶⁴ Es wurde klar, dass aufgrund des weiterhin starken Widerstands gegen ein mächtigeres EP von Seiten der britischen und dänischen Regierungen die Einführung des Zusammenarbeitsverfahrens mit begrenztem Umfang höchstwahrscheinlich den kleinsten gemeinsamen Nenner der zehn Regierungen darstellen würde und dass sie nicht gewillt wären, dem EP ein Mitspracherecht beim Vertragstext einzuräumen. An diesem Punkt legte der italienische Außenminister Giulio Andreotti den letzten föderalistischen Trumpf auf den Verhandlungstisch. Er erklärte, dass die italienische Regierung den Entwurfstext als unzureichend betrachtete, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse des EP. Wenn das EP den endgültigen Text ablehnte, würde Italien den Vertrag nicht ratifizieren. Das dem EP auf diese Weise über die italienische Regierung und Parlament eingeräumte Veto war jedoch eine leere Drohung. Nach dem Abschluss des Vertrags war es unwahrscheinlich, dass Andreotti die italienische Koalitionsregierung oder eine parlamentarische Mehrheit dazu bringen könnte, die begrenzten Erfolge der EEA, insbesondere den Binnenmarkt und mehr Mehrheitsentscheidungen im Rat zu gefährden und Italien unter den Mitgliedstaaten zu isolieren.

Die Mehrheit des EP befürchtete das. Nach dem Gipfel von Luxemburg im Dezember 1985 verabschiedete das EP eine Entschließung, in der es erklärte, den Vertrag „nicht annehmen zu können“, aber die geänderte Fassung war ausreichend positiv, um breite Unterstützung, einschließlich die der britischen Konservativen, zu ermöglichen.¹⁶⁵ Die Regierungen und ihre Mehrheiten in den nationalen Parlamenten begannen dann, Druck auf die MdEP auszuüben, um die vereinbarten Reformen nicht zu gefährden. In seiner am 19. Januar 1986 verabschiedeten Entschließung fügte das EP konstruktiver hinzu, dass weitreichendere Reformen notwendig wären und dass es in der Zwischenzeit „die Möglichkeiten, die ihm die Einheitliche Akte bietet, wenn sie ratifiziert wird, bis zur äußersten Grenze ausschöpfen“.¹⁶⁶ Nachdem das EP widerstrebend akzeptiert hatte, dass die EEA das Beste war, was es in dieser Phase erreichen konnte, verabschiedete es die mehrdeutig formulierte Konsensentschließung mit 209 zu 61 Stimmen und 42 Enthaltungen, nachdem es drei Änderungen abgelehnt hatte, die zur Ablehnung der EEA als entweder nicht weitreichend genug oder zu weitreichend in der Ausstattung der EG-Institutionen mit mehr Befugnissen geführt hätten.¹⁶⁷ Nachdem die dänische Mitte-Rechts-Regierung in einer Volksabstimmung 56 Prozent Unterstützung für die EEA zur Sicherung des Rückhalts einer parlamentarischen Mehrheit erzielt hatte, wurde die Drohung der italienischen Regierung nicht getestet und sie unterzeichnete die EEA ebenfalls.

Für Spinelli und viele andere Befürworter des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union markierte die EEA keinen Meilenstein der europäischen Integration, sondern das schlechteste aller Ergebnisse. Aus seiner Sicht war die RK von Beginn an zum Scheitern verurteilt, wie er in seinem Vorwort für ein wissenschaftliches Buch über die Europäische Union, das kurz nach dem Abschluss der Verhandlungen veröffentlicht wurde, schrieb, „weil die Unterhändler nationale Diplomaten sind, die psychologisch dazu neigen, die nationalen Souveränitäten in vollem Umfang

¹⁶³ EP, Cabinet du Président, Note à l'attention de Monsieur le Président, Objet: Conférence intergouvernementale du 22 octobre 1985, Schema d'intervention de M. le Président, undatiert, HAEP, CIG CIG1985 2010/REPE REPE-010 0010.

¹⁶⁴ EP, Cabinet du Président, Jean-Guy Giraud, Note à l'attention de Monsieur le Président, Bruxelles, 19 Novembre 1985, Rencontre avec la Conférence intergouvernementale, 15.11.1985, HAEP, CIG CIG1985 2010/REPE REPE-010 0050. Siehe auch *La Libre Belgique*, 26 November 1985.

¹⁶⁵ Bainbridge an Reid, 19. Dezember 1985, Archiv der Konservativen Partei (CPA), CCO 508/2/4. Siehe auch Lodge, *The Single European Act*, 219-221.

¹⁶⁶ Entschließung vom 16. Januar 1986, Europäisches Parlament, OJ, 1986 (86/C 36).

¹⁶⁷ Protokoll des EP, 16. Januar 1986.

zu schützen“.¹⁶⁸ Die Gründe für die zwischenstaatlichen Unterhandlungen hatten die Regierungen dazu gebracht, die Einbeziehung des EP in informelle Konsultationen mit seinem Präsidenten, der die bestens bekannten Forderungen der EP-Mehrheit lediglich wiederholen konnte, zu begrenzen. Als Institution war es von der Kompromissfindung in den letzten Phasen der Verhandlungen ausgeschlossen. Im Ergebnis war Spinelli sicher, dass die begrenzte EEA-Reform „ihre Wirkungslosigkeit ziemlich sicher innerhalb von zwei Jahren bewiesen haben wird“.¹⁶⁹ Er erlebte die Erfüllung seiner Vorhersage jedoch nicht mehr, er verstarb am 23. Mai 1986 in Rom.

Im Übrigen hatte die EEA überraschende Auswirkungen, sogar bevor sie am 1. Juli 1987 in Kraft trat. Zunächst brach sie, zumindest in gewissem Umfang, den „konsensuellen Instinkt“¹⁷⁰ im Rat und führte zur Anwendung der expliziteren Mehrheitsentscheidung. Eine Untersuchung der Entscheidungsfindung im Rat zählte allein 1986 93 Beispiele für die Beschlussfassung durch Mehrheitsentscheid.¹⁷¹ Davon entfielen 61 auf den Politikbereich Landwirtschaft und Fischerei, wo eine sinnvolle Reform von einer Kombination nationaler und europäischer Bauernverbände und einigen nationalen Regierungen seit dem ersten Mansholt-Reformvorschlag der Kommission 1968 blockiert worden waren. In diesem Politikbereich gab das Ende der informellen Veto-Kultur 1992 endlich den Weg für die erste große MacSharry-Reform frei.¹⁷² Dann, 1987, erfolgten im Rat vor dem Beginn der am stärksten auf den Binnenmarkt bezogenen Gesetzgebung 96 Mehrheitsbeschlüsse. Noch wichtiger war, dass die Drohung einer möglichen Anwendung der Mehrheitsentscheidung als effektiver Anreiz für die Verbesserung der Suche nach Kompromissen unter den Mitgliedstaaten zu dienen begann.

¹⁶⁸ Altiero Spinelli (1986), Foreword, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, xiii-xviii, hier xviii.

¹⁶⁹ Zitiert in Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (1991) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press, 3.

¹⁷⁰ Westlake, *A Modern Guide*, 137.

¹⁷¹ Wessels, *The Institutional Debate*, 26.

¹⁷² Siehe Carine Germond (2013) Preventing Reform: Farm Interest Groups and the Common Agricultural Policy, in: Wolfram Kaiser und Jan-Henrik Meyer (2013) (eds) *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 106-128.



Fernand Herman, der belgische christdemokratische MdEP, der die Berichte, in denen weitreichendere institutionelle Reformen nach der Einheitlichen Europäischen Akte gefordert wurden, hier bei einer Rede vor dem Europäischen Parlament.

Im Übrigen nutzte das EP die ihm von der EEA gebotenen Möglichkeiten bis an ihre Grenzen aus. Die Kommission Delors I, die weit größeren politischen Ehrgeiz zur Gestaltung der allgemeinen Wahlen der EG hatte, sah die größere Einbeziehung des EP in das Zusammenarbeitsverfahren als ein Mittel zum Erreichen seiner politischen Absichten und zur Verbesserung seiner eigenen institutionellen Legitimität an. Die traditionell bipolare Beziehung zwischen Kommission und Rat im Gesetzgebungsverfahren, in dem frühere Kommissionen bis zum Kompromiss von Luxemburg 1966 zufrieden mit ihrem Handeln als der administrative Arm eines überheblichen aber ineffizienten Rates zu sein schienen, wurde mehr und mehr in ein Dreiecksverhältnis umgewandelt. In diesem sich ändernden interinstitutionellen Klima war das EP bei der Beeinflussung des legislativen Verfahrens unter dem Zusammenarbeitsverfahren ziemlich erfolgreich. Gemäß den internen Zahlen des EP wurden in den ersten drei Jahren nach dem 1. Juli 1987 32 von 125 Vorschlägen vom EP verabschiedet und 93 weitere geändert. Die Kommission nahm 63 Prozent der Änderungen des EP an und modifizierte seine Vorschläge an den Rat entsprechend. Der Rat wiederum verabschiedete 46 Prozent der Änderungen des EP. In der zweiten Lesung verabschiedete das EP fast die Hälfte der gemeinsamen Standpunkte des Rates ohne weitere Änderungen. In den übrigen 70 Fällen verabschiedete es 357 Änderungen, von denen 55 Prozent von der Kommission und 26 Prozent vom Rat unterstützt wurden. In einem Fall lehnte das EP einen gemeinsamen Standpunkt ab und der Text fiel [durch], als der Rat an seiner einstimmigen Aufhebung innerhalb von drei Monaten scheiterte.¹⁷³

Das EP wandte außerdem das neue Zustimmungsverfahren zur Behauptung seiner Position im institutionellen Dreieck an. Die ersten zwölf Monate nach dem 1. Juli 1987 sahen 26 solcher Verfahren für Assoziierungsverträge. Im Dezember 1987 verzögerte das EP zwei Vereinbarungen mit der Türkei, die Finanzprotokolle beinhalteten, wegen Bedenken aufgrund der dortigen Menschenrechtslage und der Verhaftung einiger Oppositionsführer. Die Entscheidung war höchst symbolisch, da das EP seinen Widerstand im Januar 1988 aufgab und die beiden Vereinbarungen verabschiedete.¹⁷⁴ Gleichwohl zeigte es damit, dass es diese neue Vertragsbestimmung in

¹⁷³ Siehe Corbett and Schmuck, *The new Procedures*, 40-41.

¹⁷⁴ Richard Corbett (1989) Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Mehr Einfluß für das Europäische Parlament, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 185-198, hier 185;

Situationen von größerer wirtschaftlicher und politischer Bedeutung für die EU-Bürger, wie beispielsweise während der Brexit-Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich sehr viel später, potenziell anwenden kann. Das EP unternahm außerdem Schritte, um die Arbeit seines Rechtsausschusses effizienter zu gestalten und bessere externe rechtliche Beratung zu erhalten, die es dabei unterstützt, überzeugende Fälle vor den EuGH für die künftige Gesetzgebung unter dem Zusammenarbeitsverfahren zu bringen, etwas, dem die Mitgliedstaaten wiederum widersprachen, um die Einstimmigkeit für eine bestimmte politische Frage zu bewahren. Die Einbeziehung des EuGH in Anbetracht seiner starken Präferenz für die Konstitutionalisierung der EG seit seinen wegweisenden Urteilen 1963-64 über die unmittelbare Wirkung und Vorrangstellung des europäischen vor dem nationalen Recht führte häufig zu der Erweiterung der Mehrheitsentscheidung und der Einbeziehung des EP in das Koordinationsverfahren vom Radioaktivitätsgehalt in Lebensmitteln bis zu Emissionsstandards für Fahrzeuge, sehr zum Ärger von Thatcher, die, im Gegensatz zu Delors, nicht erwartet hatte, dass supranationalere Formen der Kontrolle aus der Integration in Form des Binnenmarktes entstehen könnten.

Nach der EEA beabsichtigten die drei politischen Institutionen, ihre Zusammenarbeitspraxis zu verbessern. In einer am 1. Juli 1988 erreichten interinstitutionellen Vereinbarung schufen die Kommission, der Rat und das EP ein neues Rahmenwerk für die Zusammenarbeit, das ernste Unstimmigkeiten in Bezug auf den Haushalt, wie sie in der Vergangenheit aufgetreten waren, begrenzte und die Beziehungen, insbesondere zwischen dem EP und dem Rat, im Allgemeinen verbesserte.¹⁷⁵ Aus Sicht des EP blieben die Probleme natürlich bestehen. Im April 1989 stellte der Institutionelle Ausschuss beispielsweise fest, dass der Rat häufig nicht ausreichend detaillierte Informationen zu den Gründen vorlegte, weshalb er bestimmte Änderungen des EP ablehnte und andere nicht, wodurch sich der interinstitutionelle Dialog weniger effektiv gestaltete als dies möglich gewesen wäre.¹⁷⁶ Grundsätzlicher war die EP-Mehrheit trotz des viel größeren als von Spinelli erwarteten Einflusses der EEA auf die interinstitutionellen Beziehungen und die EG im Allgemeinen weiterhin unzufrieden mit dem Umfang der EEA. Nach Spinellis Tod gründeten etwa 150 MdEP die föderalistische interfraktionelle Arbeitsgruppe, um den Druck für die weitere Konstitutionalisierung der EG in der Tradition des Club Krokodil aufrechtzuerhalten. Die Ausschüsse für politische und institutionelle Fragen begannen ebenfalls, an verschiedenen Berichten zu arbeiten, mit denen demonstriert werden sollte, dass die EEA inadäquat war und wachsende sozioökonomische und politische Herausforderungen eine weitreichende Reform erforderten, die eher den Forderungen des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union entsprach.¹⁷⁷ Die Zusammenarbeit der beiden Ausschüsse gestaltete sich gelegentlich schwierig, wie ein interner Bericht der EVP im Herbst 1986 feststellte.¹⁷⁸ Letztendlich vermochten sie jedoch ihre Arbeit zu koordinieren, deren vorrangiges Ziel war, eine breite Mehrheit im EP für die weitere Reform der EG sicherzustellen.

Tatsächlich hatte das EP den Institutionellen Ausschuss in seiner EEA-Entscheidung im Januar 1986 bereits aufgefordert, rechtzeitig zu den dritten Direktwahlen 1989 neue Vorschläge auszuarbeiten. Der Ausschuss berief Fernand Herman, das frühere belgische Mitglied des Dooge-Ausschusses, zum Berichterstatter und bat ihn, zunächst einen Zwischenbericht zu verfassen. Parallel dazu erstellte der Ausschuss eine Reihe Berichte, die dann in die endgültige Fassung des Berichts Herman einfließen

Richard Corbett (1989) Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New 'Single Act' Powers, *Journal of Common Market Studies*, 27 (4), 359-372, hier 359-360.

¹⁷⁵ Ebd.

¹⁷⁶ Siehe Ungerer, Die neuen Verfahren, 101.

¹⁷⁷ Corbett, Jacobs und Shackleton, *The European Parliament*, 336.

¹⁷⁸ Giovanni Giavazzi, Travaux futurs de la Commission Institutionelle, undatiert [Oktober 1986], ACDP, 09-001-1269/1.

sollten. Darunter befanden sich der Bericht Seeler über Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, der ihnen versichern sollte, dass die einzige Absicht des EP war Befugnisse in Bereichen zu erlangen, in denen es effektiv die Kontrolle über die Politikgestaltung verloren hatte. Die daraus resultierende Stärkung der Staatsführungen war ein Kernproblem, das im Bericht Toussaint über das Demokratiedefizit behandelt wurde. Er argumentierte, dass der Verlust von Befugnissen eines nationalen Parlaments „bisher nicht durch die Übertragung dieser Befugnisse auf das [Europäische] Parlament ausgeglichen“ worden war.¹⁷⁹ Dieser Bericht kritisierte außerdem die sich im Verborgenen abspielende und ineffiziente Entscheidungsfindung im Rat als weiteres Kernelement des Demokratiedefizits der EG. Maßgeblich war, dass sich mehrere nationale Parlamente (einschließlich des italienischen, irischen und niederländischen) an der Debatte über die EEA und das fortbestehende Demokratiedefizit beteiligten. Im November 1986 bestätigte beispielsweise das niederländische Parlament erneut seine Unterstützung für den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union und bezeichnete die EEA als „inadäquat“ für das Erreichen der „tatsächlichen Anforderungen“ der EG.¹⁸⁰

Das EP konzentrierte sich jedoch nicht ausschließlich auf institutionelle Fragen. Der Erfolg des funktionalistischen Konzepts von Delors zur weiteren Integration beeinflusste seine eigene Strategie nach der EEA. Der Präsident der Kommission argumentierte zwar, dass etwa 80 Prozent des Wirtschaftsrechts bis Ende 1990 auf EG-Ebene entschieden werden könnten, das EP bemühte sich jedoch, mit den Kosten eines „Nicht-Europa“ aus dem Bericht Catherwood zu argumentieren, und lieh sich dazu einen Begriff, der ursprünglich in einem vom EP beauftragten Bericht aus dem Jahr 1983 geprägt worden war. Dieser Bericht wurde vom konservativen MdEP Fred Catherwood, dem früheren Vorsitzenden des Rates für Wirtschaftsentwicklung des Vereinigten Königreichs, verfasst, mit dem die finanziellen Kosten der Nichtvollendung des Binnenmarktes und des Fortbestehens nationaler Währungen, nationaler Waffenbeschaffungen, des Unvermögens, die GAP zu reformieren, und anderer Probleme aufgezeigt werden sollten. Catherwood errechnete eine etwas willkürliche Zahl von 120 Milliarden ECU pro Jahr und plädierte für erhebliche institutionelle Veränderungen. In seinem Kommentar zum Rat wies er beispielsweise sarkastisch darauf hin, dass niemand „ein abschließend entscheidendes Entscheidungsorgan einrichten [sollte], das alle sechs Monate einen neuen Vorsitzenden bekommt, ein Veto-Recht ohne Verantwortung für Vorschläge von Alternativen besitzt, aus Mitgliedern zusammengesetzt ist, die ihm lediglich 10% ihrer Zeit widmen können und deren dringendste Aufgaben [von denen ihr Arbeitsplatz abhängt] zuhause zu erledigen sind“.¹⁸¹ Die EP-Entschließung, in der der Bericht begrüßt wurde, betonte die praktische Perspektive, dass eine Reform notwendig war, um das Wohlbefinden der Bürger zu verbessern.¹⁸²

Der Institutionelle Ausschuss widmete außerdem viel Zeit der Diskussion über den Schutz der Grundrechte in der EG. Als Berichtersteller verfasste der flämische liberale MdEP Karel de Gucht mit Unterstützung von Nickel aus dem Sekretariat ein Papier, das der Ausschuss als Weißbuch bezeichnete.¹⁸³ Die Juristen Jacqué, Hilf und Joseph Weiler arbeiteten bei der Ausarbeitung einer Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten, die zu einer Grundrechtecharta der EG werden könnte, eng mit dem Ausschuss zusammen. Insbesondere Jacqué garantierte ein großes Maß an Kontinuität im Rechtsdenken vom Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union bis zur Erklärung und darüber hinaus. Obwohl die Mitgliedstaaten die Europäische

¹⁷⁹ Protokoll des EP vom 17. Juni 1988, Europäisches Parlament, OJ C187 (18. Juli 1988), 229.

¹⁸⁰ Siehe Richard Corbett (1998) *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Palgrave, 278.

¹⁸¹ Report on the Institutional Consequences of the Cost of Non-Europe, rapporteur: Sir Fred Catherwood, EP-Sitzungsunterlagen A2-39/88.

¹⁸² Entschließung über die institutionellen Kosten des Nicht-Europa vom 17. Juni 1988, Europäisches Parlament, OJ No C187, 18. Juli 1988, 244.

¹⁸³ Weißbuch zu den Grundrechten und Grundfreiheiten der Europäischen Bürger, Institutioneller Ausschuss, Europäisches Parlament, 1988, Doc PE 115.227/fin.

Menschenrechtskonvention des Europarates unterzeichnet hatten, war sie natürlich kein Bestandteil des EG-Vertrages. Für die Föderalisten schien es ein essentielles fehlendes Glied im Verfahren der Konstitutionalisierung der EG zu sein, aus dem das eigene System zum Schutz der Grundrechte abgeleitet werden könnte, obwohl die praktische Notwendigkeit dafür weniger dringlich wurde, als das gewichtige deutsche *Bundesverfassungsgericht* seine Rechtsprechung 1986 in seinem Solange-II-Beschluss modifizierte, in dem es anerkannte, dass die EG die Rechte ihrer Bürger weitgehend schützte.

Das EP verabschiedete die vorläufige Herman-Entschließung zusammen mit einigen sektorbezogenen Berichten im Juni 1987 und die endgültige Herman-Entschließung am 16. Februar 1989 und damit rechtzeitig vor den Direktwahlen.¹⁸⁴ An diesem Punkt war das EP ein weit effektiveres Parlament als nach den ersten Direktwahlen. Im Jahr 1980 konnte ein schweizerischer Beobachter keinen „revolutionären Eifer“ des EP feststellen, das für eine größere Rolle keine öffentliche Unterstützung zu haben schien.¹⁸⁵ Im selben Jahr notierte die große französische Zeitung *Le Monde*, dass „das Europäische Parlament eine Tendenz zur Erörterung aller Probleme der Welt hat. Es findet Gefallen an einem desorganisierten Kosmopolitismus.“¹⁸⁶ Seit den Anfängen dramatischer symbolischer Maßnahmen wie der Ablehnung des Haushalts für 1980 hatte das EP effektivere interne Strukturen und einen schärferen Fokus auf Schlüsselpolitiken entwickelt. Der Zusammenhalt der Fraktionen im EP wurde ebenfalls stärker, um bedeutende Initiativen wie den Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zu beeinflussen. Die Einführung des Verfahrens für die Zusammenarbeit bot einen verstärkten Anreiz für stärkeren Zusammenhalt. Es ermöglichte ferner nach 1989 die engere Zusammenarbeit der beiden größten Fraktionen, der Sozialisten und der EVP, zur wirksamen Beeinflussung der EG-Reform und der Gesetzgebung.

Wie weiter unten ausgeführt wird, lernte das EP, sich immer geschickter mit national und transnational gebildeten politischen Akteuren und Institutionen zu vernetzen. Nach den Erfahrungen mit dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, dem Dooge-Ausschuss und der RK im Vorfeld der EEA, war es sich der Notwendigkeit, sowohl die nationalen Parlamente als auch die Politikgestaltung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EG-Konstitutionalisierung frühzeitig zu beeinflussen, bewusst. Im Verfahren, das zum Maastricht-Vertrag führte, gelang ihm dies 1990 erfolgreich mit den Berichten Martin, in denen die Reformagenda des EP und die Assisen, die es zusammen mit den nationalen Parlamenten organisiert hat, sehr klar dargestellt werden, die dann die Forderungen des EP befürworteten und es den Regierungen wesentlich schwerer machten, sie zu ignorieren.¹⁸⁷

In den zehn Jahren seit den ersten Direktwahlen hat das EP ferner erfolgreich eine kohäsive Reformagenda für die Konstitutionalisierung der EG aufgestellt. In seiner Suche nach effektiveren und demokratischeren institutionellen Strukturen für die EG lieh es sich viele Ideen wie das Mitentscheidungsrecht, das in einigen Fällen bereits an prominenter Stelle der Reformagenda genannt wurde, seit der Ad-hoc-Ausschuss 1953 den EPG-Vertrag verfasste. Auf der Grundlage der Debatten innerhalb des EP und seinen Fraktionen, Vorschlägen der Kommission und Ideen, die in der breiteren politischen Öffentlichkeit zirkulierten oder von Gruppen wie beispielsweise den Europäischen Föderalisten propagiert wurden, leitete das EP neue Grundsätze und institutionelle Lösungen ab. Darunter befanden sich zum Beispiel der Begriff und das Prinzip der Subsidiarität zum

¹⁸⁴ Entschließung zur Strategie des Parlaments zum Erreichen der Europäischen Union (Bericht Herman); Protokoll des EP, 16. Februar 1989.

¹⁸⁵ *Baseler Zeitung*, 17. Juni 1980.

¹⁸⁶ *Le Monde*, 2. August 1980.

¹⁸⁷ Vgl. Richard Corbett (1992) The Intergovernmental Conference on Political Union, *Journal of Common Market Studies*, 30 (3), 271-298.

Ausgleich der verstärkten Zentralisierung der Politikgestaltung, die Formalisierung der Beitrittsbedingungen und die Möglichkeit, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, die gegen diese Beitrittsbestimmungen verstießen. Der Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union markierte einen wichtigen Zwischenschritt im Prozess der konstitutionellen Weichenstellung. Der wesentliche Beitrag des EP zur Aufstellung der Reformagenda war entscheidend. Langfristig gesehen förderte es die Konstitutionalisierung der EG erfolgreich, sogar in den ersten beiden Legislaturperioden.

Die Reformdebatte begann sich zum Zeitpunkt der Wahlen zum EP im Jahr 1989 zu verlagern. Der Delors-Bericht von 1989 legte bereits eine Agenda für die Wirtschafts- und Währungsunion fest, die im Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union tatsächlich nicht priorisiert worden war. Tiefgreifende Veränderungen in der europäischen und globalen politischen Umgebung schufen dann 1989-90 immense Chancen für die Konstitutionalisierung der EG – von den teilweise freien Wahlen in Polen bis hin zum Ende des kommunistischen Regimes in Ungarn, der Öffnung der Grenzen, dem Fall der Berliner Mauer und der Aussicht auf die deutsche Wiedervereinigung. An diesem Punkt konnten die politischen Weichensteller Elemente aus Ideen, Berichten und Blaupausen wie dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union in ihre Suche nach einer dauerhaften institutionellen Reform aufnehmen und so die neuen wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen der 1990er Jahre und darüber hinaus meistern.

3. Interne Dynamik: Akteure im Europäischen Parlament

Kapitel 1: Was für eine „Finalité Politique“? Fraktionen drängen auf konstitutionelle Reform

Als Beitrag zu den Vorschlägen des EP betreffend die Reform der EG nach der EEA äußerte sich der Catherwood-Bericht über die Kosten des „Nicht-Europa“ sarkastisch über die Rolle des Ministerrates, dessen Mitglieder vermeintlich nur zehn Prozent ihrer Zeit mit Beratungen und Entscheidungen in europäischen Angelegenheiten verbrachten. Nicht lange davor, bis 1979, traf selbstverständlich dasselbe für das nicht-gewählte EP zu, dessen delegierte Mitglieder ebenfalls einzelstaatlich gewählt wurden und nur eine verhältnismäßig kurze Zeit damit verbrachten, die Angelegenheiten der EG zu verstehen und zu debattieren. Mangels weitreichender Befugnisse für das EP waren sie jedoch nicht daran gehindert, auf die europäische Integration und Gesetzgebung zumindest am Rande Einfluss zu nehmen.

Die Mehrheit des EP sprach sich immer für die weitere Integration in eine weitgehend föderalistische Richtung aus. Sie untermauerte ihre Forderungen fortwährend mit Initiativberichten über ihre eigenen Direktwahlen – wie im EWG-Vertrag vorgesehen – und über ein einheitliches Wahlsystem zu diesem Zweck, sowie über verschiedene andere Reformen, einschließlich von Haushalts- und Gesetzgebungsverfahren. Die Mehrheit des EP arbeitete auch in anderen Institutionen mit Akteuren zusammen, die – wie der föderalistische Kommissionspräsident Walter Hallstein – ebenfalls Wert darauf legten, die „Finalité Politique“ der EG zu stärken. Hallstein stellte 1965 die ehrgeizige „Package-Deal“-Vereinbarung der Kommission über die Vervollständigung des GAP-Rechtsrahmens, die EWG-Eigenmittel und die Stärkung der Befugnisse des EP – zumindest aus der Sicht von de Gaulle – etwas provokativ, zunächst dem EP und nicht den Mitgliedstaaten vor, um die demokratische Legitimität des Vorschlags zu stärken.¹⁸⁸ Schließlich konnten einzelne MdEP – wie Historiker später gezeigt haben – manchmal als effiziente politische Unternehmer auftreten, neue Politikfelder beeinflussen oder völlig neue EG-Initiativen fördern. Wie etwa der deutsche CDU-Europaabgeordnete Arved Deringer, der aufgrund seines starken Hintergrunds im EU-Recht und im Wettbewerbsrecht auf die Erarbeitung der EWG-Wettbewerbspolitik durch die Kommission in den 1960er Jahren Einfluss nehmen konnte oder Hans Edgar Jahn (derselben Partei), der im Vorfeld der Vogelschutzrichtlinie von 1979 den Schutz von Zugvögeln auf EG-Ebene vorantrieb.¹⁸⁹

Nicht alles hat sich mit den ersten Direktwahlen des EP geändert. Die MdEP saßen zum Beispiel von Anfang an in länderübergreifenden Fraktionen. Entscheidend war aber, dass das Doppelmandat schnell abgeschafft wurde. 17 von 42 der 1979 gewählten MdEP der oben genannten deutschen CDU/CSU hielten zum Beispiel zunächst ein Doppelmandat, nach den nationalen Wahlen von 1980 jedoch nur noch zwei und nach den Wahlen von 1983 überhaupt keine mehr.¹⁹⁰ Die Abschaffung des Doppelmandats bedeutete für die MdEP, dass das EP nicht mehr als eine zusätzliche Institution zur föderalistischen Agitation oder zum Reiten von politischen Steckenpferden wie Vogelschutz fungierte. Es bot sich nun als einzige Möglichkeit für diejenige, die an einem mehr als guten Gehalt und an Reisen durch Europa interessiert waren. Folglich hatte die EP-Mehrheit jetzt einen viel stärkeren institutionellen Anreiz als zuvor, eine Reform der EG und für sich viel mehr Befugnisse

¹⁸⁸ Bajon, *Europapolitik „am Abgrund“*, 66.

¹⁸⁹ Jan-Henrik Meyer (2012) A Good European. Hans Edgar Jahn, Anti-Bolshevist, Cold-Warrior, Environmentalist, in: Ann-Christina L. Knudsen und Karen Gram-Skjoldager (Hrsg.) *Living Political Biography: Narrating 20th Century European Lives*, Aarhus: University of Aarhus Press, 137–59.

¹⁹⁰ Horst-Dieter Westerhoff (1985) Die parlamentarische Zusammenarbeit von Bundestagsfraktion und Europaabgeordneten: Das Beispiel CDU/CSU, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 16 (3), 372-382.

anzufordern als sie vor 1979 hatten, als die Reformforderungen noch verhältnismäßig mehr durch ideologische Verpflichtungen als durch institutionelles Eigeninteresse motiviert waren.

Das wachsende institutionelle Eigeninteresse an der Maximierung des Einflusses des EP innerhalb des bestehenden Vertrags und an der Ausweitung seiner Befugnisse als Kernelement einer Reform der EG forderte auch eine professionellere Organisation der Fraktionen. Die Fraktionen waren vielmehr um ihren inneren Zusammenhalt, sowie ihren Wettbewerb und ihre Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen bekümmert. Um ihren Einfluss innerhalb des EP und auf die Politik der EG zu stärken, mussten sie viel strategischer handeln, als in der Vergangenheit. Sie konzentrierten sich nicht nur auf die Zuweisung der Positionen im EP, von der Präsidentschaft bis zu den Vorsitzenden der Ausschüsse. Sie mussten ferner Mehrheiten bilden, um mutige Entscheidungen zu treffen, wie etwa die Ablehnung des Haushaltsplans 1980, oder um die Mitgliedstaaten über die Reform der EG und über mehr Befugnisse für das EP zu beeindrucken. Unter diesen wechselnden Umständen nach den Direktwahlen trug die institutionelle Reform neben politischen Anliegen, mit denen sie oft in Verbindung gebracht wurde, wie etwa im Fall des Binnenmarktes, zur Formung des Verhaltens der Fraktionen und deren Funktionen in der institutionellen Reform der EG bei.

Die Debatte über die institutionelle Reform im EP übte in den ersten zwei Wahlperioden nach 1979 unmittelbar und kontinuierlich Druck auf die Fraktionen aus, ihre eigenen Standpunkte zu definieren und eine wirksame Zusammenarbeit mit den anderen Fraktionen in der Kompromissfindung über Berichte, Entschlüsse und den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zu leisten. Diese Art von Druck wurde viel weniger von denjenigen am Rande der Entscheidungsfindung des EP empfunden, wie es später Studien über Fraktionskohäsion und Verhalten im EP festgestellt haben.¹⁹¹ Im Hinblick auf die institutionelle Reform zum Beispiel war die (1984 gegründete) Regenbogenfraktion tief gespalten. Sie wurde von sieben Mitgliedern der deutschen Grünen dominiert, die erstmalig die in Deutschland gültige Fünf-Prozent-Hürde überschritten. Damals folgten Die Grünen einer Politik, gemäß der sie nach der Hälfte der Wahlperiode auf ihr Mandat verzichteten, um Platz für die nächsten Kandidaten auf der Liste zu schaffen und dadurch die Professionalisierung ihrer politischen Arbeit zu vermeiden – in der Angst, dass sie sich dadurch in eine „etablierte“ politische Partei von den Sorgen der Bürger entfernt verwandeln würden. Zunächst einmal machte die sich daraus ergebende Fluktuation der MdEP es unglaublich schwer, den Zusammenhalt innerhalb der Fraktion zu stärken und ihre Präferenzen für institutionelle Reform, bzw. für jedes Anliegen politischer Art zu stabilisieren.

Außerdem waren die Mitglieder der Regenbogenfraktion in Bezug auf die EG und deren zukünftige Entwicklung tief gespalten. Erstens umfasste die Fraktion Mitglieder der Dänischen Volksbewegung gegen die Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaft, die ursprünglich 1972 als parteiübergreifende Fraktion gegründet wurde, um sich gegen die dänische Mitgliedschaft auszusprechen. Sie forderten nationale „Selbstbestimmung“ und den Austritt Dänemarks aus der EG. In ihrem politischen Programm für die EP-Wahlen 1984 stellten die deutschen Grünen die EG in einer traditionell linksextremistischen Weise als die „Unterwerfung Westeuropas der globalen politischen und Militärstrategie der USA in Form der NATO“ dar. Sie sprachen sich gegen die „EG von Bürokraten, Bomben und Butterbergen“ aus.¹⁹² Die Grünen agitierten auch gegen den mutmaßlich kapitalistischen Charakter des Integrationsprojekts. Wie Wolfgang von Nostitz – der durch die Praxis der „Rotation“ 1987 MdEP geworden war – formulierte, lehnten Die Grünen die allgegenwärtige „Ideologie des quantitativen Wachstums“ der EG ab. Schließlich meinten sie, dass mehr Überstaatlichkeit sogar die eher kritikwürdigen Seiten der EG verstärken würde. Die

¹⁹¹ Simon Hix, Abdul Noury und Gérard Roland (2005) Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001, *British Journal of Political Science*, 35 (2), 209-234, hier 226.

¹⁹² Die Grünen, Global denken – vor Ort handeln. Erklärung der Grünen zur Europawahl am 17. Juni 1984, verabschiedet auf der außerordentlichen Bundesversammlung am 3./4. März 1984 in Karlsruhe, Archiv Grünes Gedächtnis der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (AGG), B.IV.2, 231.

Mehrheitsentscheidung im Rat würde lediglich „die Position der Starken zu Lasten der Schwachen verstärken“.¹⁹³

Die Regenbogenfraktion umfasste auch belgische MdEP aus der Agalev-Ecolo-Partei, allerdings mit einer weitaus reformistischen Agenda. So bemühte sich François Roelants du Vivier aus Wallonien um einen intellektuellen Austausch mit anderen Fraktionen über die Ideen für eine institutionelle Reform zu beginnen. Im April 1985 schlug er vor, Spinelli zu einer Sitzung der Regenbogenfraktion einzuladen, um mehr über seine Motivation für den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zu erfahren –¹⁹⁴ ein verzweifelter Versuch, die Debatte innerhalb der Fraktion in einer Zeit zu verschieben, als die deutschen grünen MdEP Spinellis Plan immer noch als einen Mechanismus zur „Europäisierung der NATO-Politik der USA“ betrachteten.¹⁹⁵ Jedenfalls konnte sich die Regenbogenfraktion insgesamt nicht allzu viel mit der institutionellen Reform auseinandersetzen. In ihrer ersten Wahlperiode verbrachten sie viel mehr Zeit mit der Erörterung von Themen wie die zweite internationale Konferenz zum Thema Prostitution, die Notlage der Navajo in den Vereinigten Staaten und die Unabhängigkeitsbewegung in Polynesien.

Die EDG war am anderen Ende des politischen Spektrums maßgeblich von den britischen Konservativen beherrscht. Sie hatte auch einige dänische Mitglieder und – von 1987 bis 1989 – spanische MdEP aus der *Allianza Popular*, bevor diese in die EVP wechselte. Bereits die britischen Konservativen kümmerten sich viel mehr um den fraktionsinternen Zusammenhalt in institutionellen Fragen als die Regenbogenfraktion. Deren Verhalten war letzten Endes sorgfältig durch das Hauptquartier der Konservativen in Großbritannien überwacht, wo die Partei während der gesamten zwei EP-Wahlperioden an der Macht war. Da die Partei im Hinblick auf Europa damals noch nicht so gespalten war wie später ab den 1990er Jahren, unterstützten die Tory-MdEP insgesamt eine tiefere Integration mehr als die nationale Partei und Regierung. Sie teilten allerdings eine starke Präferenz für die Begrenzung der Ausgaben auf EG-Ebene sowie für die Ausdehnung Thatchers Politik der wirtschaftlichen Deregulierung und Liberalisierung auf die EG. Nicht umsonst hatte der Tory-Europaabgeordnete Basil de Ferranti die Känguru-Gruppe 1979 mitbegründet, um auf die Vollendung des Binnenmarktes hinzuwirken. Wenn es hart auf hart kam, entschieden sich jedoch britische Konservative, genauso wie ihre Kollegen von der Arbeitspartei, für die Nichtteilnahme an EP-Abstimmungen oder für die Stimmenenthaltung, um den Zusammenhalt der EDG bei der Abstimmung nicht offen zu untergraben. Konservative Befürworter einer stärkeren überstaatlichen Integration enthielten demnach ihre Stimmen um „ihr Gewissen und die britische Regierung neutral zu respektieren ... und zwar gleichzeitig“. Befürworter der Fortsetzung der EG-Mitgliedschaft und der stärkeren Integration aus der Arbeiterpartei wählten ebenfalls oft diese Möglichkeit bei der Abstimmung über institutionelle Reformen, während Marktgegner weiterhin eine Mehrheit ihrer Fraktion im EP bildeten.¹⁹⁶

Fraktionskohäsion war allerdings besonders wichtig für die Fraktionen im Zentrum des politischen Wettstreits und der Mehrheitsbildung im EP: für die Sozialisten, die EVP und für die kleinere Fraktion der Liberalen. Ihre relative Kohäsion war sowohl durch institutionelle als auch durch ideologische Faktoren beeinflusst. Nachdem die deutsche Freie Demokratische Partei die Fünf-Prozent-Hürde 1984 nicht überspringen konnte, wählte die Liberale Fraktion Veil zur neuen Vorsitzenden. Die Fraktion hatte nach der EG-Erweiterung neun MdEP allein aus Portugal, wobei die

¹⁹³ Wolfgang von Nostitz, Europagruppe der Grünen, *Die Grünen und die Europäischen Gemeinschaften*, 21. Mai 1985, AGG, B.IV.2, 231.

¹⁹⁴ François Roelants du Vivier an den Vorstand des GRAEL, Straßburg, 18. April 1985, AGG, B.IV.2, 222.

¹⁹⁵ Frieder Otto Wolf, Bericht der Grünen im Europaparlament, Rom, 2. Dezember 1985, AGG, BIV2, 223.

¹⁹⁶ Martin Westlake (1994) *Britain's emerging Euro-Elite? The British in the directly-elected European Parliament, 1979-1992*, Aldershot: Dartmouth, 266.

Sozialdemokratische Partei rechts von den meisten liberalistischen Parteien in Westeuropa stand und wenig Erfahrung mit EG-Politik und Politikgestaltung hatte. Zudem befanden sich nach 1981 in Frankreich Zentrumskräfte in der Opposition. Infolgedessen waren die Liberalen einzelstaatlich zersplittert, konnten auf die Politikgestaltung der Regierung in den größeren Mitgliedstaaten nicht leicht zugreifen und waren wegen der „Heterogenität der sozialen Grundlagen ihrer Mitgliedsparteien“ ideologisch ziemlich gespalten.¹⁹⁷ Dessen ungeachtet rühmten sich die Liberalen dafür, ein hohes Maß an Zusammenhalt bei der Abstimmung über institutionelle Fragen zu besitzen.¹⁹⁸ Sie waren allerdings weniger föderalistisch als die EVP. Laut Jacqué, der eine führende Rolle bei der Ausarbeitung des Rechtstextes für den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union hatte, nannte Bangemann, Vorsitzender der Fraktion zwischen 1979 und 1984, Spinelli sogar „Féderaste“ mit einer französischen sprachlichen Anspielung auf Homosexuelle, zurückgehend auf 1960er gaullistische Verleumdungen der europäischen Föderalisten, was ihn 30 Jahre später sicherlich seine Arbeit kostete (Interview Jacqué). Laut Dastoli war Bangemann sogar bereit, Genschers Reforminitiative vom Wettbewerb durch das EP im Rat gewissermaßen zu verteidigen (Interview Dastoli).

Eine Studie über das Wahlverhalten der beiden größten Fraktionen, der Sozialisten und der EVP, zeigte eine steile Erhöhung ihres Zusammenhalts auf 90 Prozent der EP-Stimmen ohne Gegenstimmen nach dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags – was die Autoren auf die Größe der beiden Fraktionen und ihre Fähigkeit, Stimmen im EP zu beeinflussen, als besonders wichtigen institutionellen Anreiz für eine effektive Organisation, zurückführten.¹⁹⁹ Die Zunahme der Kohäsion war jedoch viel spektakulärer im Fall der Sozialisten, die in der zweiten Wahlperiode sogar einen schwächeren Stimmzusammenhalt als die Regenbogenfraktion aufwiesen.²⁰⁰ Der Unterschied zur EVP wird deutlicher, wenn man nur die Abstimmungen über institutionelle Fragen in den 1980er Jahren betrachtet. Hier hatte die EVP in 82,8 Prozent aller Fälle einstimmig abgestimmt, während die Sozialisten nur 54 Prozent schafften.²⁰¹ Die EVP war also die einzige Fraktion im EP, welche die Spinelli-Entscheidung und den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vollen Herzens unterstützte, nachdem sie im Frühjahr 1981 die Aufstellung des neuen Institutionellen Ausschusses und Spinellis führende Rolle in der Koordination der Ausarbeitung der in den Prozess des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union einfließenden Arbeitsunterlagen akzeptiert hatte.

Im Gegensatz zur EVP waren die Sozialisten viel stärker an politischen Fragen als an „institutionellem Fortschritt“ interessiert (Interview Hänsch). Dankert zum Beispiel hatte „... gleichzeitig Angst vor einer gewaltigen Arbeitslosigkeit ... [und] vor dem hohen Risiko, moderne Technologie zu verpassen ... die Zukunft zu verpassen“ (Interview Toornstra). Spinelli argumentierte wiederum, dass die Stärkung des EP essenziell sei, gerade um solche gemeinsamen europäischen Herausforderungen effektiver anzugehen (Interview Toornstra).

Die Sozialisten blieben also während der ersten zwei Wahlperioden im Hinblick auf eine institutionelle Reform tief gespalten. Interne Verwirrung und Unstimmigkeit waren so ausgeprägt, dass Glinne, der Fraktionsvorsitzende, im Mai 1982 eine Studie anfertigen ließ, welche die Standpunkte der einzelstaatlichen Mitgliedsparteien zur EG und deren institutionelle Reform zusammenfasste, in einem Versuch, die Unstimmigkeiten besser zu verstehen und eine Grundlage

¹⁹⁷ Fulvio Attiná (1990) The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties, *European Journal of Political Research*, 18, 557-579, hier 577.

¹⁹⁸ Ebd., 573.

¹⁹⁹ Hix, Noury und Roland, *Power to the Parties*, 226.

²⁰⁰ Simon Hix und Christopher Lord (1998) A Model Transnational Party? The Party of European Socialists, in: David S. Bell und Christopher Lord (Hrsg.) *Transnational parties in the European Union*, Aldershot: Ashgate, 88-101, hier 96.

²⁰¹ Attiná, *The voting behaviour*, 561.

für stärkere Kohäsion in der Zukunft herzustellen.²⁰² Das größte Problem der Fraktion war und blieb die tiefe Spaltung der französischen und britischen nationalen Gruppen, was größtenteils mit den Spaltungen auf einzelstaatlicher Ebene übereinstimmte. Diese setzten sich in der zweiten Wahlperiode fort und verschwanden weitgehend erst nach dem Ende des Kalten Krieges, als Ergebnis einer stärker integrationsbefürwortenden Einstellung dieser Parteien. Aber auch das deutsche Kontingent war – obwohl hinter dem Prinzip der Reform der EG geeint – bezüglich der besten Strategie zur Erreichung dieses Ziels geteilt. Folglich wollte Klaus Hänsch den Fokus mehr auf aktuelle politische Lösungen richten, um die Vorteile der europäischen Integration den EG-Bürgern vorzuführen. Katharina Focke war wiederum gegen die zu rasche Konstitutionalisierung der EG, was Spinelli mit einem historischen Konflikt in der europäischen föderalistischen Bewegung in Verbindung brachte (Interview Dastoli).

In einem Beitrag von 1980 über institutionelle Fragen forderte der deutsche MdEP Rudi Arndt, der zwischen 1979 und 1984 stellvertretender Vorsitzender der Sozialistischen Fraktion war und zwischen 1984 und 1989 deren Vorsitzender wurde, im Abschnitt über „Befugnisse des Europäischen Parlaments“, dass es zumindest keinem Mitglied gestattet sein sollte, die Rückholung von EG-Befugnissen auf die einzelstaatliche Ebene zu beantragen. „Während diese Ansicht in einer nationalen Schwesterpartei toleriert werden kann“ – argumentierte er – „ist es für die Sozialistische Fraktion unakzeptabel“. Daraus folgend sollte die Fraktion „entscheiden, welche Maßnahmen sie einleiten wolle, um den politischen Standpunkt des Parlaments innerhalb des Römischen Vertrags zu stärken“.²⁰³ Das vom Fraktionsvorstand freigegebene, verwässerte Konsensdokument forderte lediglich, dass die Fraktion einen „gemeinsamen Standpunkt für Europa“ brauchte und „einen gemeinsamen Standpunkt zu erreichen versuchen sollte“, jedoch ohne dabei wesentliche Empfehlungen in Bezug auf dessen gewünschte Art zu machen.²⁰⁴

Die Sozialistische Fraktion nutzte zwei Hauptstrategien, das anhaltende Schisma der institutionellen Reform zu übertünchen. Die eine war, jede Debatte zu unterdrücken, die einen üblen Verlauf nehmen konnte. So kritisierte am 15. Februar 1984 der italienische MdEP Giorgio Strehler, der die lebhaften Diskussionen der Fraktion über eine institutionelle Reform seit seinem Einzug ins EP im September 1983 genießen konnte und für einen Kampf immer noch bereit war, seine sozialistischen Abgeordnetenkollegen in der abschließenden EP-Diskussion über den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union wegen des Angriffs auf „Mitglieder, die die Europäische Union befürworteten“. Die Fraktion beschloss allerdings, „die Debatte nicht erneut zu eröffnen“,²⁰⁵ da sie sinnlos schien, weil sich die verschiedenen ideologischen Standpunkte nicht vereinen ließen. Außerdem stellte der Fraktionsvorstand sicher, dass die andersdenkenden euroskeptischen Sozialisten genügend Raum in den EP-Debatten erhielten. Die integrationsbefürwortende Mehrheit nahm alle Schlüsselpositionen in den Institutionen ein und war somit in der Lage, durch die erste, längere Rede nach außen ein etwas geschlosseneres Auftreten zu zeigen. So nahmen Glinne zehn Minuten, Moreau und Seeler als Mitberichterstatter jeweils neun, Radoux als Fraktionskoordinator acht, und Ferri als Vorsitzender des Institutionellen Ausschusses zehn Minuten für die Debatte über den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union in Anspruch. Alle befürworteten

²⁰² Vermerk an die Mitglieder der Sozialistischen Fraktion betreffend: Institutional Reform, Brüssel, 3. Mai 1982, HAEU, GSPE-72.

²⁰³ Papier über die Position der Sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament, Entwurf von Rudi Arndt, 25. August 1980, HAEU, GSPE-69.

²⁰⁴ Vermerk an die Mitglieder der Sozialistischen Fraktion, 5. September 1980, PE/GS/2007/80, HAEU, GSPE-69.

²⁰⁵ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion am 15. Februar 1984 in Straßburg, Straßburg, 16. Februar 1984, PE/GS/58/84, HAEU, GSPE-74.

nachdrücklich den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union, den Gegnern wurde jedoch weniger Zeit später in der EP-Debatte zugewiesen, um ihre Gegenmeinung zu äußern.²⁰⁶

Der Mangel an innerem Zusammenhalt über die entscheidende Frage der institutionellen Reform war eine große Herausforderung für die Sozialisten in ihrem Wettbewerb mit der EVP. Obwohl sie die größte Fraktion bildeten, erwiesen sie sich als wenig effizient im Festlegen von Agenden und in der Mehrheitsbildung im EP. Im Juni 1980 beanstandeten mehrere italienische MdEP in einem Memorandum, dass „die Fraktion im EP bis dato in einer mit ihrer politischen Bedeutung im Einklang stehenden Art und Weise handelte ... Anstatt die Initiative zu ergreifen, folgten wir zu oft der Führung der anderen Fraktionen.“ Aus Sicht der integrationsbefürwortenden italienischen Sozialisten war es unentbehrlich, dass die Fraktion einen „eindeutigen Standpunkt zumindest zu drei grundlegenden Fragen einnimmt“: „Umfang und Art der Gemeinschaft“, die Beziehung unter den Instituten, die durch die Entstehung des Europäischen Rates und durch die Frage eines einheitlichen EG-Wahlrechtes grundlegend verändert wurde.²⁰⁷ Im August 1980 lautete die Forderung von Glinne: „Spaltung des Rechtsblocks, der zur Zeit viel zu kompakt ist“. Seiner Meinung nach sollte die Sozialistische Fraktion die „wahren Christdemokraten in der EVP-Fraktion und die Linkliberalen ermutigen, sich der sozialistischen Denkweise anzunähern.“²⁰⁸

Die integrationsbefürwortende Fraktionsmehrheit musste allerdings erkennen, dass die „wahren Christdemokraten“, besonders in der EVP, die in sozioökonomischen Fragen eher links standen, dessen ungeachtet eine stark föderalistische Agenda unterstützten. Sie waren gleichermaßen entsetzt über den Glauben der linken Sozialisten an einen starken Staat und (oft damit überschneidend) über die aggressive Euroskepsis einer wesentlichen Minderheit der Sozialistischen Fraktion. Glinne und sein Nachfolger Arndt verstanden, dass die tiefen Spaltungen der Fraktion über die Zukunft der EG sie daran hinderten, eine zentralere Rolle in der Politik des EP zu spielen. „Das grundlegendste Problem, indem die Fraktion tief gespalten ist“ – so Glinne – ist der Aufbau Europas an sich. Es ist sinnlos, die Augen vor Problemen zu schließen, die sich aus der Spaltung zwischen denjenigen ergeben, die eine strengere Gemeinschaft und den Aufbau eines politischen Europas sehen wollen und denjenigen, die auf die Verwässerung der Europäischen Gemeinschaft abzielen. Wir können in dieser Frage nicht gespalten bleiben.“²⁰⁹ Zwei Jahre später, in einer Diskussion über institutionelle Fragen, argumentierte Glinne wieder, dass die Fraktion die Initiative auf diesem Gebiet nicht den rechtsorientierten Fraktionen im Parlament überlassen dürfe.²¹⁰

Auf diese Weise wirkte sich das Problem der institutionellen Reform nicht nur auf den Wettbewerb zwischen den EP-Fraktionen, sondern auch auf ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit aus. Die ersten zwei Wahlperioden nach 1979 waren durch eine enge Mitte-Rechts-Kooperation gekennzeichnet. Die britischen Konservativen strebten eine selektive Zusammenarbeit mit der EVP an, wie zum Beispiel 1981, als sie einen gemeinsamen Studientag organisierten, um institutionelle Probleme und Landwirtschaft zu diskutieren.²¹¹ Der niederländische Sozialist Dankert war nur dadurch gegen den EVP-Kandidaten Klepsch für die zweite Hälfte der ersten Wahlperiode zum EP-Präsidenten gewählt worden, dass die EVP ihren Kandidaten in der dritten Runde nicht zurückgezogen hatte. Nach den

²⁰⁶ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion vom 8-9. Februar 1984 in Brüssel, Brüssel, 9. Februar 1984, PE/GS/46/84, HAEU, GSPE-74. Zu dieser wiederkehrenden Praxis siehe auch den Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion in Montpellier, ohne Datum [September 1983], PE/GS/235/83, HAEU, GSPE-73.

²⁰⁷ Italian Group Members, Memorandum, 5. Juni 1980, HAEU, GSPE-69.

²⁰⁸ Vermerk von Mr. Glinne, Aktualisierung der Strategie der Fraktion, 25. August 1980, PE/GS/208/80, HAEU, GSPE-69.

²⁰⁹ Ebd.

²¹⁰ Entwurf eines Zusammenfassenden Berichts über das Treffen der Sozialistischen Fraktion in Bradford vom 8.-11. Juni 1982, Bradford, 9. Juni 1982, PE/GS/161/82, HAEU, GSPE-72.

²¹¹ Study Days / Group Meetings Abroad: Questions which should be asked in advance of further planning of subjects, dates and sites, EDG Sekretariat, 23. Februar 1981, CPA, CCO 508/2/3.

Wahlen 1984 jedoch, als Pfimlin und der britische Konservative Lord Plumb die Präsidentschaft teilten, funktionierte die Zusammenarbeit zwischen der EVP, der EDG und den Liberalen reibungsloser.

Die Zusammenarbeit in der „großen Koalition“ zwischen der Sozialistischen Fraktion und der EVP intensivierte sich erst nach der Süderweiterung 1986.²¹² Das war nicht allein die Folge des institutionellen Drucks, um in dem jetzt noch zersplitterteren EP Mehrheiten zu bilden, sondern auch der ideologischen Mäßigung der Sozialisten, Arndts rhetorischer Frage folgend: „Will die Mehrheit der Fraktion, dass das Parlament ein Debattenklub für Weltangelegenheiten ist, oder betrachtet sie das Parlament mehr als ein Forum, in welchem realistische, sozialistische Forderungen zu Gehör gebracht und umgesetzt werden sollten?“²¹³

Der langsame Wechsel im Bereich der Europapolitik der französischen und britischen Sozialisten in Richtung einer positiveren Einstellung gegenüber der EG und der institutionellen Reform als Mittel zur Überprüfung der sozialen Auswirkungen des Binnenmarkts und der Entwicklung von „progressiveren Politiken“ auf Gebieten wie zum Beispiel Umwelt und soziale Angelegenheiten, erleichterten die Zusammenarbeit der Sozialistischen Fraktion mit der EVP erheblich. Außerdem verfügten beide Fraktionen über ein großes Kontingent an MdEP. Sie dominierten die EVP zusammen mit den italienischen Christdemokraten und bildeten die größte nationale integrationsbefürwortende Fachgruppe in der Sozialistischen Fraktion. Bedingt durch ihre Konzentration in den zwei größten Fraktionen waren die deutschen MdEP in der Lage, eine wesentlich größere Macht als französische, italienische und britische Kontingente derselben Größe im EP zu ergreifen.²¹⁴ Ihre Dominanz war durch die gleichzeitige Fraktionsführung von Arndt und Klepsch symbolisiert, die zwischen 1984 und 1989 immer enger zusammen arbeiteten. Die Einstellungen gegenüber der Konstitutionalisierung der EG wurden von den deutschen Sozialdemokraten und Christdemokraten nicht grundlegend geteilt. Das erleichterte die zunehmende Konvergenz über eine institutionelle Reform zwischen den beiden Fraktionen erheblich, was sich so entscheidend in den Verhandlungen über den Maastricht-Vertrag einige Jahre später erwies.

Durch Spinellis föderalistischen Aktivismus und zwingende Forderung der Konstitutionalisierung wurden nicht nur schwere Fragen an die Fraktionen bezüglich ihres internen Zusammenhaltes, ihrer Rolle im EP und ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit über Parteispaltungen, um Mehrheiten zu bilden, gestellt. Es wurde ihnen auch ermöglicht, mehr als zuvor Schlüsselfunktionen in der Vertiefung der europäischen Integration zu übernehmen. Die erste dieser Funktionen war, eine Sammlung konstitutioneller Konzepte und Ideen zu erstellen, auf die Regierungen, politische Parteien, juristische Netze und andere Akteure der EG zugreifen konnten, sobald klar wurde, dass der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union nicht ratifiziert wird. Unter allen Fraktionen artikulierte die EVP eine kohäsive konstitutionelle Vision am deutlichsten. Ihre „Vocation Fédérale“ hatte ihre unmittelbaren Nachkriegswurzeln in den informellen überstaatlichen Beziehungen im Genfer Kreis und der Nouvelles Equipes Internationales in den späten 1940er und frühen 1950er Jahren.²¹⁵ François de Menthon, ein französischer Politiker von der Mouvement Républicain

²¹² Siehe Corbett und Jacobs, Aktivitäten und Arbeitsstrukturen, 175.

²¹³ Papier über die Position der Sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament, Entwurf von Rudi Arndt, 25. August 1980, HAEU, GSPE-69.

²¹⁴ Eckart Bomsdorf (1980) Die Kräfteverteilung im Europa-Parlament nach Fraktionen und Ländern, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 11, 396-403, hier 402; Linda Fowler, Pieter Polhuis und Scott C. Paine (1983) Changing Patterns of Voting Strength in the European Parliament, *Comparative Politics*, 15 (2), 159-175, hier 172.

²¹⁵ Siehe Wolfram Kaiser (2007) *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge: Cambridge University Press; Michael Gehler und Wolfram Kaiser (2004) (Hrsg.) *Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965*, München: K.G. Saur.

Populaire, erarbeitete 1948 als erster einen Entwurf für eine Verfassung für die Europäische Bewegung. Führende Christdemokraten wie Pierre-Henri Teitgen und Heinrich von Brentano gestalteten die Arbeit des Sonderausschusses der Gemeinsamen Versammlung der EGKS in großem Maße, was zu dem EPG-Vertrag führte. Unmittelbar anschließend waren es erneut Christdemokraten wie Teitgen und Margarete Klompé, die die Idee der weiteren Integration in der Gemeinsamen Versammlung der EGKS voranbrachten, um Maßnahmen von Monnet und einiger Mitgliedstaaten, der sektoralen (oder horizontalen) wirtschaftlichen Integration nach Scheitern der EVG nachzugehen.²¹⁶ In den 1960er und 1970er Jahren setzten sich die Christdemokraten weiterhin für eine weitgehend föderalistische „Finalité Politique“ ein. Im Jahre 1972 legte ihre CD-Fraktion einen Entschließungsantrag mit der expliziten Forderung, Schritt für Schritt eine „Gemeinschaft ‚sui generis‘ mit föderalem Charakter“ und einer europäischen Regierung herzustellen, vor, deren Legitimität sich auf die mehrheitliche Unterstützung innerhalb eines unmittelbar gewählten EP stützte, das wiederum weit größere Gesetzgebungs-, Haushalts- und Kontrollbefugnisse erlangen würde.²¹⁷

Diese etablierte christdemokratische Agenda bestimmte in starkem Maße die Ansichten der Mehrheit des EP über die Konstitutionalisierung der EG und wurde zum Beispiel im Bertrand-Bericht lange davor übernommen, bevor Spinelli seine Initiative für einen Entwurf des Vertrags über die Europäische Union 1980 startete.²¹⁸ Die EVP entwickelte auch eine aussagekräftige Darstellung über ihre eigene Rolle in der europäischen Politik und im EP als Initiator der „Kerneuropa“-Integration – eines Narrativs, das sich auf die Rolle der christdemokratischen „Gründungsväter“ Adenauer, De Gasperi, Schuman und andere konzentrierte. Dieses Narrativ ist ein wichtiges Mittel für die sonst eher heterogene EVP in Bezug auf ihre sozioökonomischen politischen Präferenzen geworden, um ein kohäsives Bild über sich selbst zu schaffen und es in der EP-Politik zu positionieren. Dieses Narrativ und Bild erschwerten es für die EVP vorübergehend, die Führerschaft Spinellis, eines italienischen Sozialisten, in der Weiterführung der föderalistischen Agenda zu akzeptieren. Die EVP war aber dadurch diskursiv gebunden eine solche Initiative zu unterstützen, wie der niederländische Christdemokrat Sjouke Jonker in einem internem Papier Anfang 1981 behauptete: „Als Fraktion können wir gegen die Aufstellung eines institutionellen Ausschusses nicht vorgehen, weil wir a) ein föderalistisches politisches Programm haben; b) die Erben der Väter von Europa und dadurch politisch gebunden sind; c) all dies gerade bei unserem letzten EVP-Kongress wiederholten.“²¹⁹

Die Unterstützung von Föderalismus war natürlich nicht auf die EVP beschränkt. Besonders stark war diese auch unter der italienischen politischen Linken, die von Spinelli stark beeinflusst und dort mit der europäischen Bewegung verbunden war. Der Prozess des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union erleichterte es zudem, alternative Zukunftsbilder von Europa zum Ausdruck zu bringen, was ebenfalls zum Wachstum der Sammlung von konstitutionellen Konzepten und Ideen beitrug. Eines von diesen war der Schwerpunkt der britischen Konservativen auf Marktintegrität, der in gewissem Maße immer noch durch die Erfahrung der Europäischen Freihandelszone (EFTA) und einer Präferenz für freieren Handel kombiniert mit der Forderung, Ausgaben auf EU-Ebene zu begrenzen, geprägt war. Die EDG oder die britische Regierung sollte sich demnach vor Unterstützung von zusätzlichen Ausgaben die Frage stellen: „Ist die Funktion oder Tätigkeit, die zu

²¹⁶ Siehe auch Christian Salm (2017) *Impact of the ECSC Common Assembly on the politics, negotiation and content of the Rome Treaties*, EPRS European Parliament History Series PE 563.518.

²¹⁷ Entschließung der Arbeitsgruppe UEDC-CD-Fraktion des Europäischen Parlaments zur konstitutionellen und institutionellen Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 4. April 1972, ACDP, 09-001-110/4.

²¹⁸ Christlich-demokratische Fraktion, EP, Alfred Bertrand, Bericht über die Weiterentwicklung des institutionellen Aufbaus der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union (Politische Union), September 1973, Doc/679/73, ACDP, 09-001-110/4.

²¹⁹ Sjouke Jonker, Persönliche Anmerkungen zu einigen aktuellen institutionellen und politischen Fragen, o. D. [Spring 1981], ACDP, 09-001-354.

der Ausgabe führt, wirklich eine, die auf europäischer Ebene getätigt werden muss? Oder werden wir nur aufgefordert für das Privileg zu zahlen, ein europäisches „Interesse“ zu zeigen?²²⁰

Die EDG hatte darüber hinaus einen zwischenstaatlicheren Ansatz zur europäischer Integration als die EVP oder die Liberalen, der aber hilfreicher war als die nationale Partei und die Regierung bei Mehrheitsentscheidungen, um den Rat effizienter zu machen und die Marktintegration zu erleichtern. Die entschlossensten Integrationsbefürworter unter den konservativen MdEP, wie Geoffrey Rippon, der zwischen 1977 und 1979 Fraktionsführer und zuvor zu Beginn der 1970er Jahre für die Beitrittsverhandlungen verantwortlich war, sprachen sich sogar für die Förderung eines „europäischen Patriotismus“ mit dem Argument aus, dass „ein europäischer Reisepass für alle europäischen Bürger [...] als einer der sinnvollsten Schritte [erscheint] um zu betonen, dass wir alle zu der selben Gemeinschaft gehören“.²²¹ In einem 1980 erstellten umfassenden Papier über britischen Konservatismus und europäische Integration hob auch das MdEP Robert Jackson die Notwendigkeit der Stärkung des EP hervor: „Für Konservative, die europäische Institutionen in der Perspektive von britischen Traditionen der repräsentativen Demokratie und rechenschaftspflichtigen Regierung betrachten, muss[die] Entwicklung von Institutionen des Parlaments auf Gemeinschaftsebene von zentraler Bedeutung sein.“²²²

Sogar Die Grünen in der Regenbogenfraktion waren von Spinellis föderalistischen Aktivismus dazu angeregt zu erkennen, dass die wiederholte, stereotypische Anschuldigung, dass die EG die Verlängerung des ungezügelt Kapitalismus und Militarismus der USA sei, sich wie hyperbolische Sowjetpropaganda unter Cannabiskonsum anhörte – sie entsprach kaum einer positiven Vision über Westeuropas wirtschaftliche und politische Zukunft. Während ihr Wahlprogramm 1984 in antagonistischer Sprache festsaß, begannen Die Grünen damit, 1984-85 das Konzept der „Öko-Regionen“ als Gegenmodell zur europäischen Integration zu erarbeiten. Petra Kelly, Mitbegründerin der deutschen Grünen und frühere Beamte der Kommission, die einen engen Kontakt zu Spinelli hielt, sprach zum Beispiel im Bundestag kurz vor dem Gipfel in Mailand 1985 über ein solches Europa von solchen Ökoregionen.²²³ Die Regenbogenfraktion beauftragte anschließend Santiago Villanova aus Barcelona und Alfred Horn aus Bonn, den Entwurf einer politischen Strategie zur institutionellen Reform zu erarbeiten, der auf die Operationalisierung des Begriffs eines Europas von Regionen abzielte, der in dem Wahlprogramm 1984 nur nebenbei als „organisatorisch-institutionelles Modell“ erwähnt wurde.²²⁴

Dem Ende der Nationalstaaten in Europa würde nach diesem Modell die Vereinheitlichung von Ökoregionen als eine „ökologische Alternative der zentralistisch-repressiven Modelle für die Zukunft von Europa“ folgen. Entscheidungen auf europäischer Ebene würden von einem unmittelbar gewählten Europäischen Parlament und einem Europäischen Senat getroffen, der aus etwa 50 neu geformten Regionen bestehen würde. Solch eine Konstruktion würde für die Parteien der Regenbogenfraktion auch eine stärkere Nutzung von unmittelbarer Demokratie auf regionaler Ebene ermöglichen, was wiederum dazu führen würde, was ein MdEP bei einer

²²⁰ Fred Warner an James Scott-Hopkins, 5. Dezember 1979, Telex, CPA, CCO 508/1/4.

²²¹ Our European Future. Rede an die Konferenz von Europäischen Demokratischen Studenten im Europahaus, Bemelen, Niederlande, am 26. September 1977, ECG, Our European Future. Reden über Europa des MdEP Geoffrey Rippon, QC MP, CPA, CCO 508/8/12.

²²² Robert Jackson M.E.P., Tradition and Reality. Conservative Philosophy and European Integration, EDG, London, o. D. [1980], CPA, CCO 509/9/1.

²²³ Petra K. Kelly, Für ein entmilitarisiertes und dezentrales Europa der ökologischen Regionen! Gegen eine europäische Atomstreitmacht und eine ausbeuterische Gemeinschaft, Redebeitrag, Bundestag, 27. Juni 1985, AGG, B.IV.2, 231.

²²⁴ Santiago Villanova, Barcelona, Alfred Horn, Bonn/Mainhausen, Für eine Konföderation der Öko-Regionen Europas, Politische Strategie der Grün-Alternativen für Europa. Ein Diskussionsbeitrag im Auftrag des GRAEL im Europäischen Parlament, August 1985, AGG, B.IV.2, 221.

Fraktionsversammlung in Terschelling im September 1986 als „eine den Bürgern nähere Demokratie“ bezeichnete.²²⁵

Dadurch, dass die Suche nach vollkommen neuen Formen der Konstitutionalisierung der EG, wie ein Europa von Öko-Regionen, stimulierend und die Debatte über Europas Zukunft angeregt wurde, trug die Initiative eines Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union auch zu einer größeren Politisierung des EP bei, indem die Fraktionen eine zweite Schlüsselfunktion hatten. Joseph Weilers Formulierung, dass „die politische Klasse in Europa“ die europäische Integration als „ideologisch neutral im Hinblick, oder ideologisch transzendent über normale Debatten im Links-Rechts-Spektrum“ betrachtete, entspricht nur bis zu einem gewissen Grad den Tatsachen, sogar in den 1960er und 1970er Jahren.²²⁶ Auf jeden Fall sahen die 1980er Jahre eine viel größere Konfrontation an Konzepten und Ideen für die Konstitutionalisierung der EG. Diese Debatte spielte die traditionelle französische kommunistische und „alternative“ linke als auch die neue rechte Opposition der EG – wie die französische Front National, die 10 Sitze bei den Wahlen 1984 gewann – immer mehr gegen eine heterogene, zentrische Allianz für eine weitgehend föderalistische Entwicklung aus. Diese Spaltungen widerspiegeln die Grundzüge eines viel grundlegenden Schismas, das sich seit den 2000er Jahren zwischen der stärker kosmopolitisch geprägten Elite, den gesellschaftlichen Gruppen und politischen Parteien, die ein starkes Europa unterstützen, um das europäische Modell und den europäischen Einfluss in Zeiten der Globalisierung zu schützen und den Radikalen auf der linken und auf der rechten Seite des politischen Spektrums, die für den Rückzug aus dem Euroverbund oder aus der EU oder für die Auflösung der EU plädieren, entwickelte.



Der sich in den Kampf stürzende Altiero Spinelli war ein beeindruckender Redner im Europäischen Parlament, gleichzeitig ist es ihm aber auch gelungen, MdEP über die Parteisplaltung hinaus hinter dieser Agenda für die Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft zu vereinen.

Gerade innerhalb der heterogenen, zentristischen, integrationsbefürwortenden Mehrheit wurde allerdings der ideologische Konflikt mit institutionellen Konzepten und Ideen vermischt. Das war der Fall in der Kontroverse um den möglichen Einschluss eines Hinweises auf die „soziale Marktwirtschaft“ im Entwurf des Vertrags über die Europäische Union, den die Liberalen und Sektionen der EVP vorübergehend durchzusetzen versuchten und der schließlich 2007 in den Vertrag von Lissabon gelangte. Auch Marktintegration könnte etablierten kulturellen Normen

²²⁵ Protokoll der GRAEL-Sitzung vom 4.9.1986 in Terschelling, 18. September 1986, AGG, B.IV.2, 224.

²²⁶ Joseph H.H. Weiler (1992) After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe, in: James Adams (Hrsg.) *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor/MI: University of Michigan Press, 11-41. Siehe auch Robert Ladrech (1996) Political parties in the European Parliament, in: John Gaffney (Hrsg.) *Political parties and the European Union*, London: Routledge, 290-307.

entgegenstehen. In einem Interview für *Cork Examiner* behauptete der Fraktionsvorsitzender der Liberalen Fraktion Bangemann, dass Irland „sein Gesetz über Empfängnisverhütung beibehalten könnte, wenn die Regierung beweisen würde, dass es im Interesse der Gesundheit der Bevölkerung liegt.“ Bezüglich erneuerter Anstrengungen einen Binnenmarkt zu schaffen bestand er dagegen auch darauf, dass „es keinen Präzedenzfall dafür gebe, dass ein Land den freien Handel mit der Begründung beschränken würde, dass es im Interesse der öffentlichen Sittlichkeit stünde.“²²⁷ Mit anderen Worten, würde die EG größere regulative Befugnisse in Verbindung mit dem Binnenmarktprogramm erlangen, könnten sich institutionelle Fragen, wie Mehrheitsentscheidung auf umstrittene Fragen zu sozialen oder kulturellen Normen und politischen Vorgaben viel unmittelbarer auswirken als in der Vergangenheit.

Schließlich erfüllten die Fraktionen eine dritte Funktion durch die Herausgabe von öffentlichen Stellungnahmen über die institutionelle Reform, die als Marker für überstaatliche Institutionen, nationale Regierungen und nationale politische Parteien funktionierten. Die Fraktionen benutzten dies Art von rhetorischer Handlung in der Hoffnung, eine Wirkung auf die Öffentlichkeit durch die Legitimation für Reformvorschläge zu haben und zumindest zu erschweren, dass die Reformforderungen bei zwischenstaatlichen Verhandlungen ignoriert oder an den Rand gedrängt werden. Die Liberale Fraktion und der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union ist ein typisches Beispiel dafür. Nachdem Veil zur Vorsitzenden gewählt worden war, hatte die neu gegründete Fraktion erneut „ihre Unterstützung für den in Straßburg am 14. Februar 1984 verabschiedeten Entwurf des Vertrags für die Gründung der Europäische Union bekräftigt, und glaubt dass das neue Parlament ... alle notwendigen Maßnahmen ergreifen sollte, um einen aktiven Austausch mit den nationalen Parlamenten und Regierungen mit dem Ziel der Ratifikation des Vertragsentwurfes zu pflegen.“²²⁸ Einige Wochen vor der Tagung des Europäischen Rates in Mailand im Jahr 1985 verabschiedete die ELD-Parteiföderation einen Entschluss auf ihrem Kongress in Groningen, der erneut dazu aufrief, „die politische Union rasch zu verwirklichen und Maßnahmen zur Befreiung des Entscheidungsverfahrens von jener Lähmung zu befreien, welche die Gemeinschaft daran hindert, die Herausforderungen unserer Gesellschaft effizient zu beantworten.“²²⁹

²²⁷ Contraceptives law 'could be contested', *Cork Examiner*, 8. September 1983.

²²⁸ Kurzprotokoll der Fraktionssitzung am 18. Juli 1984, Brüssel, 18. Juli 1984, 220/84/36/YT/md, Entschließung, 18. Juli 1984, HAEU, ADLE 236.

²²⁹ European Parliament, Liberal and Democratic Reformist Group, Activity Report 1985-1986, Luxembourg, 17. März 1986, MS/YT/bfw, HAEU, ADLE 268.



Als erster Kandidat auf ihrer Liste im Jahre 1979 gewählt sitzt Altiero Spinelli mit den italienischen (und anderen) Kommunisten im Europäischen Parlament.

Die Fraktionen nutzten also diese verschiedenen Möglichkeiten, um die institutionelle Reform inner- und außerhalb des EP zu gestalten, soweit sie dadurch betroffen waren in ihrer Bestrebung nach einem größeren, inneren Zusammenhalt, wirksamem Wettbewerb mit anderen Fraktionen und Zusammenarbeit mit ihnen, um Mehrheiten für die Konstitutionalisierung der EG und für individuelle Reformideen und Möglichkeiten zu bilden. Außerdem waren die politischen Fraktionen entscheidende Plattformen im EP für die unternehmerische Führung von einigen MdEP bei der institutionellen Reform. Wie Spinelli zwischen 1980 und 1983 herausfand, konnten sie auch Hindernisse für eine solche Führerschaft bilden, wenn sie befürchteten, dass ihre eigene Identität und Rolle im EP ungünstig betroffen sein könnte, auch wenn sie den Inhalt einer Initiative vereinbart hatten.

Kapitel 2: Verfassungsbildung: Spinelli und der Institutionelle Ausschuss

Mehrere MdEP bemühten sich, eine führende Rolle in der Förderung der institutionellen Reform zu übernehmen und übten im Prozess unternehmerische Führung aus. Die Vorsitzenden der Sozialistischen Fraktion, Glinne und Arndt, arbeiteten unermüdlich daran, die interne Spaltung über die Zukunft der EG zu minimieren, wodurch die Fraktion im EP schließlich bessere Allianzen mit Mitte-Rechts schließen konnte. Als EP-Präsident versuchte Pflimlin, die engen Beziehungen mit der EVP und den französischen politikgestaltenden Kreisen zu pflegen, Einfluss auf die RK auszuüben, was zur EEA führte – auch wenn er nicht für das gesamte EP sprechen konnte. Er arbeitete auch mit Delors zusammen, um zumindest eine gewisse Stärkung der Befugnisse des EP im Prozess zu erreichen. Zwischen 1984 und 1989 versuchten Arndt und Klepsch als das Duo der „zwei großen Deutschen“ (Interview Dastoli), Brücken zwischen den beiden größten Fraktionen zu schlagen, was die Grundlage für die Ausarbeitung der Politik der „Großen Koalition“ nach 1989 vorbereitete, auf einen neuen Konsens zwischen den Fraktionen im Hinblick auf die Konstitutionalisierung der EG gebaut.

Letztlich jedoch war Spinelli der außerordentlichste aller politischen Unternehmer in der Debatte über eine institutionelle Reform und föderalistischen Aktivismus. Als er am 23. Mai 1986 starb, gaben sich die Vorsitzenden der beiden größten politischen Fraktionen große Mühe, dem unorthodoxen italienischen Föderalisten Lob auszusprechen. Klepsch bedauerte, dass Spinelli das Licht des „vereinten Europas“, eines Europas, das morgen die „Heimat unserer Kinder“ sein wird, mit seiner Agenda des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union nicht im Einklang sah. Arndt wiederum wies auf Spinellis antifaschistische und föderalistische Verdienste hin und nannte ihn den „Vater der Europäischen Union“.²³⁰

Als er 1979 zum MdEP gewählt wurde, war Spinelli wohlbekannt und er verfügte gleichermaßen über gute Beziehungen in der EG-Politik. Als politischer Gefangener des faschistischen Regimes von Mussolini in Italien hatte er 1941 mit Ernesto Rossi und Eugenio Colorni zusammen das Manifest von Ventotene, *Per un'Europa libera e unita*, verfasst und auf Zigarettenpapier geschrieben, dann im Bauch eines Brathuhns aus dem Gefängnis geschmuggelt und anschließend in Rom verbreitet. Das Manifest identifizierte die Nationalstaaten und die traditionellen Vorstellungen über Souveränität als die Wurzel alles Bösen, die zum Aufstieg von totalitären Ideologien und Regimen führten und den Krieg ermöglichten. Nach dem Krieg sollte es durch eine föderalistische europäische Entität ersetzt werden, gestaltet durch sozialistische und kommunistische, sozioökonomische Ideen. Im August 1943 organisierte Spinelli ein Treffen für Antifaschisten in Mailand, bei dem sie das Movimento Federalista Europeo gründeten, und er übernahm weiterhin eine führende Rolle in der 1946 gegründeten europäischen föderalistischen Bewegung, die er bis zu seinem Tod innehatte. Nachdem er mit dem orthodoxen Kommunismus wegen Verbrechen des Stalin-Regimes in den 1930er Jahren gebrochen hatte, war er förmlich keiner politischen Partei mehr angeschlossen. 1965 gründete und leitete er am Anfang das Istituto Affari Internazionali, eine Denkfabrik in Rom. Von 1970 bis 1976 war er eines der beiden italienischen Mitglieder der Kommission, wobei er aber über den zunehmenden Intergouvernementalismus, der sich in dem informell ins Leben gerufenen Europäischen Rat (1974) widerspiegelte, immer frustrierter wurde. 1976 wurde er als Unabhängiger

²³⁰ Europäisches Parlament, Vorschau, Generaldirektion Information und Öffentlichkeitsarbeit, Tagungswoche vom 10.-14. Juni 1986, Tod Spinellis in Klinik in Rom, AGG, B.IV.2, 172.

auf der Liste der Kommunisten ins italienische Parlament gewählt und wurde Mitglied des EP, bevor er dann 1979 direkt gewählt wurde.²³¹



Egon Klepsch, ein wichtiger Machtvermittler im Europäischen Parlament und langjähriger Vorsitzender der EVP-Fraktion, half Altiero Spinelli den Widerstand gegen seine Rolle unter den Christdemokraten zu überwinden.

Schon seit dem Manifest von Ventotene hatte sich Spinelli für eine konstitutionelle, nicht funktionalistische Vision eines vereinigten Europas ausgesprochen, was in gewisser Weise seine schlechte Beziehung mit Delors erklärt. Weitgehend an die Amerikanische Geschichtserfahrung angelehnt wollte Spinelli, dass eine verfassunggebende Versammlung eine Verfassung für ein vereinigtes Europa ausarbeitet. Für ihn war die EGKS allzu sehr von der funktionalistischen Denkweise beeinflusst und hatte nur eine weitgehend machtlose Gemeinsame Versammlung. Er überzeugte De Gasperi auf die EPG-Lösung zu drängen, die aber nie verwirklicht wurde. Vielleicht war Spinelli zu naiv mit seiner Ansicht über die Verfassung der USA, die innenpolitische Konflikte nicht gänzlich ausschloss und den 1860er Bürgerkrieg nicht hatte vorbeugen konnte.²³² Nach seinem Tod wurde auch klar, dass er das Potential für größere politische Integration innerhalb des bestehenden EG-Vertragsrahmens unterschätzt hatte, als sich herausstellte, dass die EEA weit größere Auswirkungen hatte als die Mehrheit des EP – oder Thatcher – es erwartet hatte. Auf jeden Fall hatte Spinelli 1979, als er gewählt wurde, bereits eine klare Vision darüber, wie das EP in eine verfassunggebende Versammlung umgewandelt werden könnte, die eine Art Verfassung für die zukünftige Europäische Union ausarbeiten würde. Diese Vision basierte auf Plänen, die er mit anderen zusammen während der Nachkriegszeit und besonders in den 1970er Jahren erarbeitet hatte. Hätte die *Financial Times* ihre rhetorische Frage: „Wo sind unsere europäischen Madisons und Jeffersons?“, die sie erst 1992 aufwarf, früher gestellt²³³, hätte sich Spinelli sicherlich als geeigneten Kandidaten für die Position gesehen und freiwillig gemeldet.

1979 schien es allerdings sehr unwahrscheinlich, dass Spinelli in der Lage wäre, das EP in eine verfassunggebende Versammlung umzuwandeln oder dazu zu bringen, eine Art Verfassung

²³¹ Über Spinellis politischen Aktivismus und über seine Laufbahn in der Nachkriegszeit siehe Piero S. Graglia (2008) *Altiero Spinelli*, Bologna: Mulino. Für eine Kurzbiografie siehe Richard Corbett (1986) *Altiero Spinelli: Man of vision and action*, *Courrier du Parlement*, 476, 11-12.

²³² Siehe auch Andrew Glencross (2010) *Altiero Spinelli and the Idea of the U.S. Constitution as a Model for Europe. The Promises and Pitfalls of an Analogy*, in: Andrew Glencross und Alexander H. Trechsel (Hrsg.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.

²³³ Larry Siedentop, *Where are our Madisons?*, *Financial Times*, 16. Oktober 1992.

auszuarbeiten. Obwohl einige politische Fraktionen auf EG-Ebene, besonders die EVP und die Liberalen, institutionelle Reformen in ihre Programme und Wahlkampagnen aufnahmen, hatten weder er noch das neu gewählte EP ein auf Wahlen beruhendes Mandat, um eine Verfassung auszuarbeiten. Auch hatte das EP keine föderalistische Mehrheit in Spinellis konstitutionalistischer Tradition. Spinelli selbst befand sich an der Peripherie des Zentrums der Politik und der Politikgestaltung im EP, das sich von der Sozialistischen Fraktion (links) bis zu der EDG (rechts) erstreckte. In gewissem Sinne war er sogar isoliert in seiner eigenen Fraktion, da nicht alle italienischen Eurokommunisten Föderalismus unterstützten und die französischen orthodoxen Kommunisten immer noch die etablierte sowjetkommunistische Ansicht über die EG teilten.

Um unternehmerische Führung unter solchen Umständen auszuüben, musste sich Spinelli auf seine „transaktionale“ Fähigkeiten fokussieren. Mit anderen Worten musste er unter verschiedenen nationalen und politischen Kulturen vermitteln und MdEP aus dem ganzen politischen Spektrum zusammenbringen. Gleichzeitig zielte er auf einen „transformativen“ Einfluss.²³⁴ Anders formuliert wollte er unbedingt, dass das EP über die Debatte über eine institutionelle Reform hinausgeht und eine Verfassung mit etwas Perspektive auf deren tatsächliche Ratifikation ausarbeitet. Dies setzte wiederum voraus, dass er entweder die Mehrheit des EP überzeugen kann, sich für einen neuen Prozess der konstitutionellen Umwandlung zu entscheiden, oder andere, besonders die Mitgliedstaaten dazu bringt, seine Ideen und institutionelle Lösungen unter Verwendung der RK als etablierten Vertragsmechanismus für eine Reform anzunehmen. Unter diesen Umständen musste Spinelli die Grenzen der gängigen Praxis des EP verschieben. Er musste das nutzen und beeinflussen, was Fred Greenstein in seinem interaktionistischem Ansatz, politische Führerschaft zu verstehen,²³⁵ den „situativen Kontext in- und außerhalb des EP“ nannte; um einen neuen institutionellen Pfad herzustellen mit dem Ziel, die Verfassungsbildung im EP zu erleichtern; und um seine persönlichen Qualitäten zu nutzen, um eine große EP-Mehrheit zu bilden und den gesamten Prozess durch persönliche Vernetzung zu unterstützen.

Der situative Kontext hinter dem EP zumindest erleichterte eine Art Vertragsreform. Die ständige Litanei über „Eurosklrose“ seit der Ölkrise 1973 und die fortwährenden Beschwerden über Hindernisse in einem ineffizienten Rat waren derart allgegenwärtig im öffentlichen Diskurs in Westeuropa, dass etwas eindeutig dagegen getan werden musste, andernfalls würden die EG und ihre Mitgliedstaaten bestenfalls zu einem Museum in einer globalisierenden Welt werden. Spinelli und die zunehmend bedeutende EP-Mehrheit für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union nahmen an und wiederholten ständig dieses Narrativ in jeder Erklärung in der Plenarsitzung oder an die Medien als die Hauptquelle der Legitimität für ihr Projekt parallel zu ihrer Behauptung, den Volkswillen den Direktwahlen folgend zu vertreten.

Der situative Kontext im EP war ursprünglich allerdings weniger günstig für die Konstitutionalisierung der EG. Mangels zusätzlicher Befugnisse nach den Direktwahlen fokussierten die politischen Fraktionen stark darauf, um die Positionen in der Präsidentschaft und in der Ausschussstruktur zu kämpfen und ihren dortigen Einfluss zu schützen, sowie die vorhandenen Befugnisse des EP zu nutzen (wie zum Beispiel bei der Ablehnung des Haushalts 1980). Spinelli glaubte fest daran, dass das Ziel der Föderalisierung Europas Parteispaltungen überschreiben sollte. Er deutete sogar an, dass politische Fraktionen „Anachronismen“ seien.²³⁶ Politische Parteien als organisatorische Formen für die Integration von Menschen mit generell ähnlichen ideologischen Ansichten, die Äußerung ihrer politischen Präferenzen und ihre Vertretung in Wahlkampagnen und

²³⁴ Adaptiert, um die Rolle der Kommissionspräsidenten zu verstehen in Ingeborg Tömmel (2013) *The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?* *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), 789-805.

²³⁵ Fred I. Greenstein (1992) *Can personality and politics be studied systematically?*, *Political Psychology*, 13 (1), 105-128.

²³⁶ Machen's „Krokodile“ möglich?, *EGmagazin*, Februar 1981.

im Parlament wären allerdings eine Kernfunktion der repräsentativen Demokratie, wie sie sich in Europa seit dem neunzehnten Jahrhundert entwickelte. Einige Föderalisten waren darauf bedacht, eine föderalistische Partei und EP-Fraktion zu bilden, wie der italienische MdEP Bruno Visenti von der Republikanischen Partei (Interview Dastoli), der einer von acht Kollegen war, die beim ersten Abendessen im Restaurant Krokodil anwesend waren.²³⁷

Spinelli hingegen erkannte pragmatisch die Robustheit des Parteiensystems und nahm davon Abstand, den „Krokodil-Club“ eine „Fraktion“ zu nennen, um die Verwirrung mit politischen Fraktionen zu vermeiden. Er verstand, dass er einen integrationsbefürwortenden Konsens über die Parteigrenzen hinweg erzielen musste, und zwar durch Zusammenarbeit mit den Fraktionen, einschließlich der Teilnahme an einigen ihrer Sitzungen (Interview Mahling). In dieser Hinsicht war seine größte Herausforderung nicht die EVP, gerade weil sie sich als die Partei Europas betrachtete und ihre Führerschaft in Bezug auf eine institutionelle Reform nicht aufgeben wollte, aber auch, weil sie traditionell strenge Kontrolle über den Politischen Ausschuss ausübte.²³⁸ Nach 1979 stand sie unter der Leitung des Italieners Mariano Rumor, der zwischen 1968 und 1970 sowie 1973 und 1974 unter anderem fünfmal Premierminister, sowie von 1965 bis 1973 Präsident der Europäischen Union Christlicher Demokraten war. Spinelli und die DC waren im Grunde einig über das Ziel des föderalistischen Europas, die Möglichkeit ihrer Zusammenarbeit war jedoch durch die Innenpolitik beeinflusst, als sich die Kommunisten – nachdem die von Giulio Andreotti geführte DC mit deren stillschweigender Zustimmung während des „Historischen Kompromisses“ von 1976 bis März 1979 regierte – erneut in die Opposition der DC zurückzogen. Unter diesen Umständen lehnte die EVP ab, die Forderung des Krokodil-Clubs zu unterstützen, dass ein Sonderausschuss im Februar 1981 eine Verfassung ausarbeitet. In einer Presseerklärung sagte die EVP, dass, während sie das Ziel unterstütze, sie der Meinung war, dass jeder Vorschlag „im Kontext des Politischen Ausschusses“ vorbereitet werden sollte.²³⁹

Der Standpunkt der EVP erzeugte viel Spannung innerhalb der Fraktion und mit Spinelli und dem Krokodil-Club. Spinelli war von Anfang an bestrebt, diese entscheidende Frage auf der höchsten Ebene zu lösen, und dabei den Fraktionsvorsitzenden Klepsch durch harte Arbeit über einen gesichtswahrenden Kompromiss zu überzeugen und gleichzeitig zu versuchen, die DC dazu zu bringen, ihn in der EVP-Fraktion zu unterstützen (Interview Dastoli).²⁴⁰ In einem Brief an Klepsch Anfang 1981 sprach er unmittelbar die möglichen Bedenken der EVP an.²⁴¹ Spinelli, der mit einer Deutschen verheiratet war, war sich dessen deutlich bewusst, dass die CDU/CSU über eine stark antikommunistische und antisozialistische Identität und politische Strategie verfügte, was auf der Erfahrung des Kommunismus in Ostdeutschland und dessen innenpolitischen Kampf mit den Sozialdemokraten beruhte. In Anbetracht des Vorstehenden unterstrich er seine enge Zusammenarbeit in der Vergangenheit als ein „europäischer Föderalist“ mit Christdemokraten wie De Gaspari, sowie mit Sozialisten wie Paul-Henri Spaak und Pietro Nenni. Er betonte außerdem seine Arbeit als Kommissar und seine politische Unabhängigkeit von den italienischen Kommunisten, obwohl er auch „auf ihre [eurokommunistische] europäische Entwicklung stolz war“. Er, Spinelli, „folgte keiner Parteipolitik, sondern einer Politik für Europa“.

Spinelli betonte ebenfalls die frühe Unterstützung der CDU/CSU-MdEP wie Hans-August Lückner, Fraktionsvorsitzender der CD zwischen 1970 und 1975, sowie Karl von Wogau, Mitbegründer der

²³⁷ Siehe Jean-Marie Palayret (2010) François Mitterrand and the Spinelli Treaty of 1984, in: Andrew Glencross und Alexander H. Trechsel (Hrsg.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.

²³⁸ In Wirklichkeit hatte die EVP – mit Ausnahme von zweieinhalb Jahren von 1992 bis 1994 – den Vorsitz des Politischen Ausschusses von 1979 bis 2019 inne.

²³⁹ EVP, Presseveröffentlichung, 10. Februar 1981, zitiert nach: Krokodile am Werk, *Das Parlament*, 25. April 1981.

²⁴⁰ Spinelli an Piccoli, DC, Rom, 2. Januar 1981, HAEU, AS-037.

²⁴¹ Spinelli an Klepsch, 2. Januar 1981, HAEU, AS-037.

Känguru-Gruppe, was den parteienübergreifenden Charakter seiner Initiative unterstrich. Außerdem ergab sich seine Forderung nach einem neuen institutionellen Pfad nur aus der Tatsache, dass der Politische Ausschuss völlig überarbeitet war und er versucht sein könnte, entweder die Initiative aufzugeben, oder eine neue EntschlieÙung zu formulieren, was den ganzen Prozess zumindest verzögern würde. Der neue Ausschuss würde stattdessen „ein neues und wichtiges Tätigkeitsfeld für das EP eröffnen, ... das weit über den normalen Routinen liegen würde“ und sich völlig auf die Ausarbeitung der Verfassung der EG richten würde. Zusammenfassend sagte Spinelli, dass er darauf hoffte, dass die EVP wie die „Partei von Schuman, Adenauer und De Gasperi“ anstelle einer Bremse eher zum Motor der weiteren europäischen Integration werden würde.

Spinelli überzeugte schließlich Klepsch in Privatgesprächen, die EVP hinter diese Initiative zu stellen und der Aufstellung des neuen Institutionellen Ausschusses zuzustimmen, obwohl diese auf Druck der EVP und der Liberalen Fraktion bis zur Hälfte der Wahlperiode Anfang 1982 verschoben wurde, um die Störung des behutsamen Gleichgewichts in den Positionen der Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und Berichterstatter in der gesamten Ausschussstruktur im EP zu vermeiden. Sobald der Institutionelle Ausschuss seine Tätigkeit aufgenommen hat, würde die neu gestaltete interne Arbeitsgruppe unter anderem für institutionelle Fragen in der EVP-Fraktion zuständig sein. In einer Sitzung dieser Arbeitsgruppe im März 1982 wurde klar, dass die Unterschiede zwischen der EVP und Spinelli weiterhin bestanden.²⁴² Der deutsche CDU-Europaabgeordnete Jochen van Aerssen erklärte, dass „zwei Schulen“ im Ausschuss existierten. Spinelli vertrat die „reine Lehre“ und war nur an der Erarbeitung des Verfassungsentwurfes interessiert. Demgegenüber wollte die EVP auch alle Optionen untersuchen, wie eine Bewegung in Richtung europäischer Union in kleineren Schritten erfolgen könnte. Klepsch war, bis es von Jonker in dieser Sitzung nicht bestätigt wurde, nicht einmal bewusst, dass die EVP Spinelli als koordinierenden Berichterstatter der Berichte unterstütze, die in den Verfassungsentwurf einfließen würden. Erik Blumenfeld, der wie Jonker ebenfalls Ausschlussmitglied war, beschwerte sich, dass sein Sekretariat nur aus „Sozialisten“ bestehe. In der nächsten Sitzung der Arbeitsgruppe im April 1982 behaupteten die MdEP ferner, dass die EVP nicht für zwei beliebige Berichte, sondern für die zwei wichtigsten, nämlich für die Institutions-, sowie für die Wirtschafts- und Währungspolitik verantwortlich sein sollte, obwohl sie später nachgeben und das letztere Thema dem Sozialisten Moreau überlassen mussten.²⁴³

Spinelli ist es allerdings gelungen, die EVP an Bord zu halten. Schließlich waren sie voneinander abhängig. Ohne die EVP konnte Spinelli eine ausreichend beeindruckende Mehrheit für den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union nicht zusammenbringen. Spinelli nicht zu unterstützen hätte gleichzeitig erfordert, dass die EVP mit den französischen Kommunisten und Gaullisten gegen die europäische Union abstimmt, was mit ihrer politischen Anschauung und Identität völlig unvereinbar gewesen wäre, wie Spinelli in einem Interview für *La Libre Belgique* im Mai 1984²⁴⁴ klarstellte.

Die Einrichtung des neuen Institutionellen Ausschusses war für Spinelli der erste Baustein in der Schaffung des institutionellen Pfades für die EU – ein Prozess, bezüglich dem er bemüht war, die „Menschen schrittweise mit ins Boot zu holen“ (Interview Corbett). Angesichts der „traurigen Geschichte des Untergangs der Kommission“, die „ihre Rolle als Motor der überstaatlichen Integration praktisch aufgegeben hat“, wie er in dem ersten „Krokodil-Brief“ an die Mitglieder des

²⁴² Protokoll Nr. 1 der Sitzung des Arbeitskreises A vom Mittwoch, 3. März 82 in Kopenhagen, ACDP, 09-001-222.

²⁴³ Protokoll Nr. 2 der Sitzung des Arbeitskreises A vom Mittwoch, 14. April 1982 in Brüssel; Protokoll Nr. 3 der Sitzung des Arbeitsgruppe A vom Mittwoch, 5. Mai 1982, in Brüssel, ACDP, 09-001-222.

²⁴⁴ Altiero Spinelli, un Italien enthouasiaste et sage, *La Libre Belgique*, 24. Mai 1984.

Klubs formulierte,²⁴⁵ könne das EP mit einem solchen Ausschuss den Ball der Konstitutionalisierung der EG aufnehmen. Nach der Einrichtung war es entscheidend, politische Schwergewichte und überzeugte Föderalisten zum Beitritt zu motivieren und Spinelli zu helfen, seine Agenda voran zu treiben. Mehr als die Hälfte der 37 ordentlichen Mitglieder waren Mitglieder des Politischen und des Rechtsausschusses – Schlüsselpartner im EP im Hinblick auf die Ausarbeitung des Inhalts des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union, die Gestaltung dessen rechtlicher Form und die Organisierung einer großen Mehrheit dafür. Darüber hinaus schlossen sich drei Fraktionsvorsitzende und vier Vorsitzende anderer Ausschüsse dem Institutionellen Ausschuss an.²⁴⁶ Viele Ausschussmitglieder übten Einfluss in ihren Fraktionen und im gesamten EP aus, darunter Hans Nord, ein niederländisches Mitglied der Liberalen Fraktion, der von 1958 bis 1963 Vorsitzender der Niederländischen Europabewegung und von 1963 bis 1979 Generalsekretär des EP war und somit das Institut in- und auswendig kannte.

Darüber hinaus kam die Kommission in einer Analyse der Arbeit des Ausschusses von außen im März 1983 zu dem Schluss, dass Spinelli deswegen so effizient seine Agenda für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union voranbringen konnte, weil er eine Kerngruppe aus sechs sogenannten ständigen Berichterstatern – geleitet von ihm als koordinierenden Berichterstatler – errichtete, die damals den ersten kompletten Text für die Debatte und Abstimmung im EP vorbereiteten.²⁴⁷ „Eine Art erweiterter Vorstand“, wie ihn die Kommission nannte, traf sich mehrmals in den Jahren 1982–83 in Sitzungen im engen Rahmen, um die sechs Arbeitsunterlagen mit Hinblick auf deren erfolgreiche Vereinigung in einen einzelnen Text zu koordinieren. Dieser „erweiterte Vorstand“ erfuhr einige Spannungen. Moreau und Prag befanden sich, obwohl an den europhilen Flügeln der französischen Sozialisten und der britischen Konservativen, gegenüber den Elementen des koordinierten Berichts, besonders Zecchinos föderalistischen Beiträgen zu Institutionen. Insgesamt gelang es aber Spinelli, den Prozess der Erarbeitung durch den Ausschluss von abweichenden Meinungen aus dem Prozess effizient zu steuern. Dabei half die Tatsache sehr, dass, wie der Beamte der Kommission beobachtete, die Fraktionen „in den Ausschuss scheinbar Mitglieder delegierten, die an institutionellen Angelegenheiten besonders interessiert waren und die Stärkung der Gemeinschaft befürworteten, jedoch nicht unbedingt die vorherrschende Tendenz ihrer Fraktionen vertreten“. Der entstandene Text kann daher weit „über jenem Stand im Fortschritt der Konstitutionalisierung liegen, den die Mehrheit des Europäischen Parlaments bei der Abstimmung über die Entschließung vom 6. Juli 1982 vor Augen hatte“.²⁴⁸

Spinellis unternehmerische Führung wurde durch vier Faktoren weiter erleichtert. Der erste war seine enge Zusammenarbeit mit Ferri, dem Ausschussvorsitzenden, der ausgebildeter Jurist war. Spinellis Vorstellungen darüber, wie politisch akzeptierbare Kompromisse für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union erreicht werden können, „drohten manchmal die rechtliche Kohärenz des Textes zu schwächen“, erinnert sich sein Mitarbeiter Dastoli (Interview Dastoli). Ferri trug dazu bei, die rechtliche Kohärenz des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union bei den Beratungen des Ausschusses 1982 und 1983 zu wahren, bevor Spinelli mit externen Beratern zu arbeiten begann, um die letzte rechtliche Form des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zu gestalten.

Zweitens arbeitete das Sekretariat des Ausschusses etwas abweichend von den Sekretariaten anderer Ausschüsse. Diese bestanden in der Regel aus vier bis sechs Beamten. Da das EP bis zur EEA keine Gesetzgebungsbefugnisse hatte, waren Lobbying und Fachberatung durch Geschäfts- und zivilgesellschaftliche Gruppen immer noch sehr begrenzt. Das erschwerte für Spinelli öffentlichen

²⁴⁵ Crocodile, Lettre aux Membres du Parlement Européen, Nr. 1, HAEU, AS-358.

²⁴⁶ Cardozo and Corbett, The Crocodile Initiative, 25.

²⁴⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Parlament, Vermerk an die Mitglieder der Kommission, 29. März 1983, SP(83)1404/2, ECHA, BAC 408/1991/43.

²⁴⁸ Ebd.

Druck auszuüben, um das EP mit Befugnissen auszustatten. Die Beamten hatten dadurch außerdem mehr Spielraum als in der heutigen Politik der EU (Interview Shackleton). Mit der langsamen Politisierung des EP nach 1979 behandelten allerdings einige MdEP als Berichterstatter die Beamten mit Misstrauen. Sie hatten entweder kein Vertrauen in ihren technischen und wissenschaftlichen Sachverstand oder in ihre politische Orientierung. Als Ergebnis dessen zogen diese MdEP es manchmal vor, die Berichte in enger Zusammenarbeit mit ihrem persönlichen Stab, den Fraktionsmitarbeitern und Akteuren außerhalb des EP, mit wenig sachbezogenem Beitrag von den Beamten des Sekretariats auszuarbeiten.

Im Falle der institutionellen Reform benötigten die Beamten allerdings keinen spezifischen technischen oder wissenschaftlichen politischen Sachverstand, sondern nur allgemeine Kenntnisse über die Politik der EG und über juristisch-institutionelle Angelegenheiten. Die vier Beamten – Jean-Guy Giraud, der sich 1984 dem Büro des Präsidenten Pflimlin anschloss, Andrea Pierucci, Richard Corbett und Dietmar Nickel – wurden in erster Linie wegen ihres klaren Bekenntnisses zum Ziel der europäischen Union und ihrer Abdeckung der vier größten EG-Mitgliedstaaten ausgewählt, um zusätzliche Kenntnisse über ihre nationalen konstitutionellen Traditionen und Politiken einzubringen. Unter diesem Gesichtspunkt zählte ihre politische Orientierung gar nicht so viel, wie Blumenfelds Beschwerden in der EVP-Arbeitsgruppe vermuten lassen könnten. Sogar der deutsche Sozialdemokrat Hänsch, der Spinellis föderalistische Agenda nicht ganz teilte, erinnert daran, dass die Beamten wegen ihrer „spinellschen“ Präferenzen „mich skeptisch betrachteten, ist er eigentlich für Europa“ (Interview Hänsch). Die vier Beamten arbeiteten eng mit Spinelli zusammen und manchmal nahmen sie auch an den Sitzungen der Berichterstatter teil (Interview Nickel).

Der dritte Faktor, auf den Spinelli viel weniger Einfluss hatte, bestand im Aufbau der im Kern überwiegend integrationsbefürwortenden Fraktionen. Wie wir gesehen haben, wurde die Position in der Sozialistischen Fraktion, die mit Engagement hinsichtlich Angelegenheiten der institutionellen Reform verbunden war, ausnahmslos durch Unterstützer irgendeiner Form der Konstitutionalisierung der EG erfüllt. Das Gleiche galt für die EVP, obwohl mit weniger politischer Bedeutung, wegen des allgemeinen Zusammenhalts der Fraktion. Die Arbeitsgruppe A war von Lambert Croux von der Flämischen Christdemokratischen Partei geleitet. Der interne Berichterstatter für institutionelle Fragen war der Franzose Jean Seitlinger, der bereits in den 1950er Jahren maßgeblich an der christdemokratischen überstaatlichen Zusammenarbeit beteiligt war und massive föderalistische Überzeugungen vertrat.

Als es schließlich dazu kam, den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union in die letzte rechtliche Form zu bringen, wählte Spinelli vier Rechtsprofessoren aus, die erneut aus den vier größten Mitgliedstaaten kamen, um mit ihm zu arbeiten. An einer Konferenz im italienischen Padua traf er Jean-Paul Jacqué aus Straßburg, den Spezialisten für institutionelles Recht der EG. Jacqué hatte bereits bei der Ausarbeitung des ersten Textentwurfes mit Spinelli eng zusammengearbeitet (Interview Jacqué). Weitere Mitglieder des Teams waren der Italiener Francesco Capotorti, ein renommierter Professor für Menschenrechte, der deutsche Meinhard Hilf von der Universität Bielefeld, der in den 1970er Jahren für den Juristischen Dienst des Rates arbeitete und Francis Jacobs, der das Zentrum für Europäisches Recht am King's College in London leitete. Vor ihrer Ernennung existierten bereits informelle Kontakte unter diesen Professoren und einigen Beamten des Sekretariats. So kannte Nickel sowohl Jacqué als auch Hilf aus seiner Forschungsarbeit am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz in den Jahren 1976-1978 (Interview Nickel). Jacqués Erinnerung zufolge nahmen Hilf und Jacobs hinten Platz und überließen den großen Teil der Feinabstimmung des Textes für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union ihm und Capotorti, den Giraud seitens des Sekretariats unterstützte. In dieser Phase des Prozesses konnte die präzise juristische Formulierung immer noch einen großen Unterschied ausmachen; dieser Tatsache waren sich MdEP ohne starken juristischen Hintergrund oft nicht bewusst. Jacqué erinnert sich zum Beispiel an die langwierige Diskussion mit Spinelli über die beste Definition des

Subsidiaritätsprinzips (Interview Jacqué), die einen starken Einfluss hätte haben sollen, als sie in dem Maastricht-Vertrag 1992 umfassend verankert wurde.

Spinellis Arbeit bei der Schaffung dieses institutionellen Pfads in Richtung des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union wurde in großem Maße durch seine wichtigsten persönlichen Eigenschaften erleichtert. Erstens seine Fähigkeit – die er bereits in der föderalistischen Bewegung bewiesen hatte – Menschen zu motivieren um hart daran zu arbeiten, ein politisches Ziel zu erreichen, das gelinde gesagt in ferner Zukunft liegt, während es unwahrscheinlich scheint, dass die dänische Regierung ausnahmsweise einmal fähig oder willens wäre, der Änderung eines einzelnen Satzes im vorhandenen Rahmenvertrag zuzustimmen. Obwohl seine Position und das institutionelle Umfeld sehr unterschiedlich waren, erinnert seine bevorzugte informelle und nichthierarchische Arbeitsmethode, die auf die Zusammenführung von Menschen fokussierte, sehr an die von Jean Monnet bei der Hohen Behörde.²⁴⁹ Es half beim Niederreißen von Hindernissen jeglicher Art, die durch bürokratische Regeln und Praktiken entstanden sind. Darunter befanden sich hierarchische Hindernisse, die Martin Westlake „außerordentliche“ MdEP nannte,²⁵⁰ die großen Einfluss in ihren Fraktionen und im EP hatten und junge Beamte des Sekretariats zum Beispiel, die Spinelli manchmal in seine Privatwohnung einlud, um die Arbeitsunterlagen und den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union auszuarbeiten (Interviews Corbett und Nickel). Beamten des Sekretariats überzeugten ihn zusammen mit Jacqué sogar durch Rollenspiele davon, die ursprüngliche Idee für das Gesetzgebungsverfahren des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zu ändern, was ihrer Meinung nach in zahlreichen Hindernissen zwischen dem EP und dem Rat geendet hätte (Interview Nickel).

Im EP entstanden horizontale Hindernisse zwischen den Fraktionen als Ergebnis der ideologischen Zersplitterung und auch ihres Wettbewerbs um Positionen und politische Ergebnisse. Spinelli behauptete kein Parteipolitiker zu sein und im gesamten politischen Spektrum erfolgreich mit anderen zusammenarbeiten zu können. Das war nicht immer einfach und Spinelli „zerbrach manchmal Bleistifte, hatte aber seine Gefühle immer unter Kontrolle“ (Interview Nickel), um Brücken über die Fraktionen, einschließlich der Mitte-Rechts-Fraktionen im EP, zu schlagen. Sein klarer Bruch mit dem orthodoxen Kommunismus in den 1930er Jahren sowie seine Arbeit beim Aufbau und der Arbeit für die parteiübergreifende Europäische Bewegung gaben ihm zusätzliche Legitimität, ungeachtet dessen, dass er auf die Liste der Italienischen Kommunistischen Partei gewählt wurde, was sonst enorme Probleme im Hinblick auf seine Arbeit am Entwurf des Vertrags über die Europäische Union bereitet hätte. Durch seine Persönlichkeit als außerordentlicher Akteur im EP war er dazu prädestiniert, neuen MdEP bei der Sozialisation in bestimmten Denkhaltungen bezüglich Europa zu helfen, was zum Beispiel ein Grund dafür war, dass der belgische reformistische MdEP François Roelants du Vivier ihn unbedingt in die Regenbogenfraktion einladen wollte, um die dort insbesondere unter den deutschen Grünen vorherrschenden, traditionell linksextremen Konzepte der EG zu überwinden.²⁵¹

Spinelli vermittelte nicht nur im EP zwischen den MdEP und den Beamten und zwischen links und rechts, sondern auch über politische und kulturelle Teilungen in der EG im Großen und Ganzen. Das machte er hauptsächlich durch persönliche Kontakte zu und durch Appelle an führende Politiker, wie zum Beispiel Mitterrand oder Brandt, der hilfreich dabei war, viele Sozialdemokraten zum Anschluss an seine Initiative im Jahre 1981 zu motivieren. Den Zugang zu diesen Politikern erlangte er nicht wegen irgendeines formellen Status, da seine Position als koordinierender Berichterstatter im Institutionellen Ausschuss des EP in Landeshauptstädten sehr wenig zählte. Vielmehr machte ihn

²⁴⁹ Dusan Sidjanski (1987) Du projet de traité d'union du Parlement européen à l'Acte unique européen, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), 109-134, hier 110. Über Monnet siehe z. B. François Duchêne (1994) *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, New York: Norton.

²⁵⁰ Westlake, *Britain's emerging Euro-Elite?*, 264.

²⁵¹ François Roelants du Vivier an den Vorstand des GRAEL, Straßburg, 18. April 1985, AGG, B.IV.2, 222.

seine Persönlichkeit als außerordentlichen MdEP mit „transaktionalen“ Fähigkeiten zu einem interessanten und nützlichen Gesprächspartner, der zum Beispiel Mitterrand dabei helfen konnte, die Debatte über Europa in der Französischen Sozialistischen Partei zu verschieben, die eher gaullistische Denkweise im französischen Außenministerium zur Seite zu drängen und die Drohung der Mehrheitsunterstützung im EP für den viel weitreichenden Entwurf des Vertrags über die Europäische Union als Mittel zu nutzen, um tief greifende Reformen in der RK bezüglich der EEA aus den Mitgliedstaaten mit den meisten Vorbehalten herauszuholen.

In diesem Sinne war Spinellis unternehmerische Führung im EP und in seiner Arbeit im Institutionellen Ausschuss weder „transaktional“, noch „transformativ“, wie es Studien über die Rolle der Kommissionspräsidenten in der Politik der EU und in der Politikgestaltung andeuten ließen. Durch seine sehr begrenzten formalen Befugnisse als einzelner MdEP musste diese Führung von der Art her transaktional sein, aber immer mit dem klaren Ziel, im Hinblick auf die langfristige Auswirkung auf die europäische Integration und auf die Zielsetzung der Schaffung eines föderalistischen Europas transformativ zu sein – auch wenn dies nicht als unmittelbares Ergebnis des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zustande kam.

4. Externe Dynamik: Das Europäische Parlament als Zentralinstitut

Kapitel 1: Welche Art Beziehung? Arbeiten mit nationalen Parteien und Parlamenten

Es war – wie wir bereits gesehen haben – eine richtige Herausforderung, die EP-Mehrheit dazu zu bringen, in Richtung der Konstitutionalisierung der EG in einer engen überparteilichen Kooperation zu arbeiten. Außer dieser internen Dynamik musste das EP aber auch die externe Dynamik in seiner Bestrebung nach europäischer Union berücksichtigen und beeinflussen. In letzter Zeit wurde die Entparlamentarisierung der Politik und der Politikgestaltung in demokratischen Staaten als ein bedauerliches Phänomen bewertet, das sich auf die Parlamente aller Ebenen der so genannten „Regierung auf mehreren Ebenen“ der EU auswirkt.²⁵² Unter solchen Umständen behaupteten einige, dass „das EP und die Nationalparlamente verschiedene Rollen innerhalb der EU spielen, jedoch beide zur Erhöhung der demokratischen Legitimität der Union beitragen“.²⁵³ Dies erkannte entwickelte das EP eine Sprache der Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten. EP-Präsident Hans-Gert Pöttering behauptete 2007 zum Beispiel: „Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind Partner. Unsere Arbeit ergänzt sich. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, ein demokratisches Europa zu schaffen.“²⁵⁴ Ihre Zusammenarbeit ist jetzt eigentlich viel mehr institutionalisiert und es zeigt sich besonders in Institutionen wie die Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC), eine Plattform für die Zusammenarbeit mit dem EP, die ihre erste Sitzung im November 1989 hielt, sowie in den jüngsten Zusammenkünften von spezialisierten parlamentarischen Ausschüssen.

Nach den ersten Direktwahlen des EP schienen politische Parteien auf einzelstaatlicher Ebene und Parlamente natürliche Partner der in der Debatte über institutionelle Reform aktiven MdEP zu sein. Es stellte sich jedoch heraus, dass sie mit starken Spannungen zwischen ihren ideologischen Prädisposition und ihren Prioritäten sowie ihren aktuellen funktionalen Abhängigkeiten konfrontiert waren, was diese Zusammenarbeit wesentlich erschwerte. Erstens dachte die Mehrheit des EP, wie bereits gesehen, dass konsensorientierte Regierungszusammenarbeit und undurchsichtige Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat und im Ministerrat der Stärkung der nationalen Exekutive zu Lasten der nationalen Parlamente dienten; dass dieses Problem durch die Ausdehnung auf neue Politikfelder weiter verstärkt werden würde; und dass als Ergebnis dessen die nationalen Parlamente in Zukunft weniger in der Lage sein würden, der EG die unmittelbare Legitimität unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierungen zu liefern. Die Mehrheit des EP hatte eine einfache Antwort, um dieses zunehmende Demokratiedefizit zu handhaben: Ausgleich des Machtverlustes der nationalen Parlamente durch Verleihung von Befugnissen an das EP. So vereinbarte die EVP bei einem Treffen über die institutionelle Reform mit den Mitgliedern deren Parlamentsparteien am 30. Juni 1982 in Luxemburg, dass der Mangel an demokratischer Legitimität der EG nur durch Stärkung des EP adressiert werden kann, „nicht in seinem eigenen Interesse, sondern weil das EP als einzige Körperschaft mit demokratischer Legitimierung in der Lage ist, Mehrheitsbeschlüsse zu fassen“.²⁵⁵

²⁵² Vgl. Berthold Rittberger (2005) *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 198-99. Zum Konzept Regieren auf mehreren Ebenen siehe z.B. Liesbet Hooghe und Gary Marks (2001) *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.

²⁵³ David Judge und David Earnshaw (2008) *The European Parliament*, 2nd edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 274.

²⁵⁴ Zitiert in: ebd., 274.

²⁵⁵ Vgl. Friedrich Fugmann, Die Debatte über die institutionelle Frage, 13. Juli 1982, ACDP, 09-001-082/2.

Es war allerdings keinesfalls klar, ob das die einzig mögliche oder am besten geeignete Antwort auf die Herausforderung des Demokratiedefizits war.²⁵⁶ Tatsächlich könnte die Selbstermächtigung durch die nationalen Parlamente um exekutive Entscheidungsfindung in der EG eine andere Strategie sein, welche die Stärkung der EU intensivieren oder möglicherweise überflüssig machen könnte. In einer Sitzung der Vorsitzenden der nationalen Parlamente der EG in Luxemburg im Juli 1981 erinnerte der Sprecher des dänischen Folketing, der Sozialdemokrat Knud Børge Andersen, seine Kollegen an die Notwendigkeit der Verbesserung der nationalen parlamentarischen Kontrollmechanismen.²⁵⁷ Er schlug auch vor dem Beispiel Dänemarks zu folgen, das zusammen mit dem EG-Beitritt 1973 ein effizientes parlamentarisches Kontrollsystem erarbeitete – ein System, das seitdem kopiert und den nationalen Umständen der EU-Mitgliedstaaten angepasst wurde, wie unter anderem in Schweden und Estland. In den mediterranen Mitgliedstaaten war am Anfang der 1980er Jahre die parlamentarische Kontrolle der nationalen Regierungen in der Gestaltung der EG-Politik kaum vorhanden. Im Vereinigten Königreich war sie faktisch dem nicht gewählten Oberhaus, dem House of Lords zugeordnet, das eine große Kompetenz in EG-Angelegenheiten hatte, während sich das Unterhaus, das House of Commons in der Regel in rechtlichen und institutionellen Strukturen sowie in der Politikgestaltung „Brüssels“ gewöhnlich nicht auskannte. Durch Bedenken bezüglich der Ineffizienz der nationalen parlamentarischen Kontrolle wurden diese Mechanismen verschärft und das Frühwarnsystem über Rechtsverletzungen und Missachtung des Subsidiaritätsprinzips wurde in den Vertrag von Lissabon aufgenommen, während der viel weiterreichende Vorschlag für die Kammer nationaler Parlamentarier auf der Ebene der Europäischen Union, der manchmal auch verbreitet wurde, in die Vertragsänderungen seit der EEA keinen Eingang fand.

Die Spannung zwischen der Reformvision der EP-Mehrheit und den Realitäten der nationalen Politik dehnte sich auch auf die Rolle von Parteiföderationen auf EG-Ebene aus, in der Überbrückung der Kluft zwischen der EG und den nationalen politischen Parteien sowie dem EP und den nationalen Parlamenten. Die Parteikooperation auf EG-Ebene hatte eigentlich wichtige informelle Funktionen und Wirkung, zum Beispiel durch Schaffung von Vertrauen in transnationale Beziehungen, Förderung der Vernetzung über Grenzen hinweg und Unterstützung der Regierungszusammenarbeit.²⁵⁸ Die Parteiföderationen erleichterten auch die Beschlussfassung über die Zukunft der europäischen Integration und der EG über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus. So hatten die EVP und die Liberalen ihre Einstellung gegenüber der Konstitutionalisierung der EG bereits in ihren Wahlprogrammen 1979 klar gemacht, was ihnen den Anschluss an Spinellis Agenda des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union erleichterte. Die deutschen Kandidaten für die ersten EP-Direktwahlen behaupteten in überwiegender Mehrheit, zumindest wenn sie unter Druck gesetzt wurden, dass sie die europäische Parteiföderation in jedem eventuellen Konflikt mit ihrer eigenen nationalen Partei unterstützen würden.²⁵⁹

In der Praxis schienen aber die Parteiföderationen etwa wie ein Sandkasten für Euroenthusiasten, denen es erlaubt war, ihre eigenen, föderalistischen Traumschlösser zu bauen. Diese „europäischen Fachkräfte“ waren weder Vertreter, noch in ihren nationalen Parteien sehr einflussreich. Wie eine

²⁵⁶ Siehe G. Scoffoni (1992) Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté, *Cahier de droit européen*, 28 (1-2), 22-41.

²⁵⁷ Marc Dandelot, *Projet de compte rendu de la Conférence des Présidents des Parlements des Etats Membres de la Communauté et du Parlement Européen*, Luxemburg, 3-4. Juli 1981, HAEP, PE1. P1 230/PARL PARL-19810704 0060.

²⁵⁸ Siehe e.g. Kaiser, *Christian Democracy*; zu den Sozialisten Salm, *Transnational Socialist Networks*; und in Verbindung mit der Süderweiterung der EG Wolfram Kaiser und Christian Salm (2009) Transition und Europäisierung in Spanien und Portugal. Sozial- und christdemokratische Netzwerke im Übergang von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie, *Archiv für Sozialgeschichte*, 49, 259-282.

²⁵⁹ Karlheinz Reif, Hermann Schmitt und Klaus Schubert (1979) Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (3), 332-354, hier 349.

Studie feststellte, spielten sie „eine kleine Rolle in der Gestaltung der Politik“ auf nationaler Ebene.²⁶⁰ Sie waren sogar oft von den Ministern derselben Partei an der Regierung ignoriert. So erinnert sich Lothar Mahling, Pressesprecher für die Liberale Fraktion im EP von 1979 bis 1985 lebhaft daran, dass Genscher zu den programmatischen Verpflichtungen der europäischen Liberalen nie viel beigetragen oder sich darum als Außenminister zwischen 1974 und 1992 nicht besonders gekümmert hatte, als er seine eigene Reforminitiative 1981 erarbeitete, die äußerst gemäßigt und stark zwischenstaatlich geprägt war (Interview Mahling). Ähnlich erinnern sich Ulrich Irmer und Mechthild von Alemann, zwei deutsche MdEP von Genschers liberalen Freien Demokraten von 1979 bis 1984 daran, dass sie von Genscher oder den liberalen Abgeordneten im Bundestag nicht sehr ernst genommen wurden (Interviews von Alemann, Irmer). Wie Alemann sagte: „Wir als Europäer waren sozusagen nach Brüssel und Straßburg deportiert worden.“ Ihrer Aussage nach hatte sogar Bangemann, der von 1974 bis 1975 Generalsekretär der FDP und von 1974 bis 1978 regionaler Parteivorsitzender in Baden-Württemberg war, „in der nationalen Partei wenig Einfluss in europäischen Angelegenheiten“ (Interview von Alemann).

Der Unterschied zwischen der europäischen Berufung der MdEP und der Realität ihres sozialen und politischen Lebens sowie der Bedeutung ihrer politischen Ideen auf nationaler Ebene bilden die dritte Spannungsquelle in den mehrstufigen Beziehungen des EP. Die MdEP kümmerten sich um institutionelle Reformen und setzten sich stark dafür ein, das EP mit Befugnissen auszustatten. Die meisten unter ihnen taten es nicht, weil sie nichts Besseres zu tun hatten, sondern weil sich die Ansprüche der EP-Mehrheit für eine institutionelle Reform aus ihrer strengen ideologischen Überzeugung entwickelten. Ihre soziale und politische Praxis blieb allerdings in großem Maße durch die Zentralität der Mitgliedstaaten und nationalen Netzwerke informiert. So stellte Rinus van Schendelen in seiner zeitgenössischen Studie über das EP fest, dass die meisten primären Kontakte und Netzwerke der MdEP weiterhin überwiegend national waren, und dass sie sich in den meisten Fällen praktisch als „nationale Sprecher“ in ihren Fraktionen und im EP verhielten, sogar wenn sie die Integration stark befürwortende Ansichten vertraten.²⁶¹

Darüber hinaus wurde ihre Anschauung über die politische Bedeutung der EG und konkreter über ihre institutionelle Reform auf nationaler Ebene nicht weithin geteilt. Damalige Studien zeigten, dass die Parteien auf nationaler Ebene mit nationalen und örtlichen politischen Fragen und mit regionaler Politik in föderalistischen oder dezentralisierten Mitgliedstaaten beschäftigt waren und dass europäische Fragen „für jede Partei auf dem letzten Platz standen“, sogar im Fall von Deutschland mit seiner angeblichen starken proeuropäischen Bekenntnis infolge der Erfahrung des Nazi-Deutschlands, der Nachkriegsteilung und des Kalten Krieges.²⁶² Eine breit angelegte Meinungsforschung im Jahre 1981 zeigte ähnlich, dass drei Viertel der MdEP aus der ganzen EG erwarteten, dass die „nationalen parteipolitischen Interessen“ weiterhin die EG-Politik beherrschen würden –²⁶³ sogar in den Fällen, wenn dieselben MdEP behaupteten, ihre europäische Föderation über ihre nationale Partei im Falle eines Konflikts zu bevorzugen.

Diese Spannungen zwischen der EG und den nationalen Ebenen von politischen Parteien und Parlamenten begrenzten den Umfang und die Effizienz der tatsächlichen Zusammenarbeit während der ersten zwei Perioden des unmittelbar gewählten EP. Institutionelle Beziehungen zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten wurden zuerst 1963 geschmiedet, als der EP-Präsident Gaetano Martino eine erste gemeinsame Konferenz veranstaltete – diese Tradition wurde 1975 wieder aufgelebt. Damals waren das EP und die nationalen Parlamente durch das Doppelmandat immer

²⁶⁰ Karlheinz Reif und Oskar Niedermayer (1987) *The European parliament and the political parties*, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), 157-172, hier 163-164.

²⁶¹ Siehe Van Schendelen, *Het Europese Parlement*.

²⁶² Siehe Reif und Niedermayer, *The European parliament*.

²⁶³ Siehe Georg Kofler (1983) *Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung*, Wien – Köln – Graz: Böhlau, 150ff.

noch eng verbunden. Dessen Abschaffung nach 1979 führte zur Konferenz 1981, die später in den 1980er Jahren in eine biennale Veranstaltung umgewandelt wurde.²⁶⁴

Die Entwicklung weiterer formalisierter institutioneller Beziehungen erwies sich aber als schwierig. Vor allem zeigten die Ausschussstrukturen in der ganzen EG und zwischen der nationalen und der EG-Ebene enorme Unterschiede. Erstens hatten einige nationale Parlamente Sonderausschüsse für EG-Angelegenheiten. In anderen Mitgliedstaaten beschäftigte sich der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten auch mit EG-Fragen. Im Fall der Briten war die EG-Kompetenz größtenteils auf das nicht gewählte House of Lords begrenzt, was für das EP und für die Mitgliedstaaten ohne eine solche altertümliche, undemokratische Institution Legitimitätsprobleme bereitete. Während der 1980er Jahre begannen sich auch die nationalen parlamentarischen Strukturen zu ändern, zum Beispiel als der Deutsche Bundestag 1983 schließlich eine europäische Kommission geschaffen hatte, und somit zu erkennen begann, dass sich die EG-Politik langsam von einem außenpolitischen in ein innenpolitisches Anliegen umwandelte.

Der institutionelle Ausschuss des EP hatte außerdem mit seinem ausschließlichen Fokus auf die Reform der EG keinen Äquivalenten in den Mitgliedstaaten und auch die Strukturen der Ausschüsse mit einem bestimmten politischen Fokus waren sehr unterschiedlich. Lady White behauptete in Vertretung des House of Lords als Ergebnis der Konferenz 1981, dass „pragmatische Lösungen“ für irgendeine Zusammenarbeit unter den parlamentarischen Ausschüssen hätten gefunden werden müssen.²⁶⁵ Tatsächlich war eine solche Zusammenarbeit während der 1980er Jahre weitgehend auf den unsystematischen Austausch von Informationen und Dokumenten über parlamentarische Arbeit zwischen dem EP und den Parlamenten der Mitgliedstaaten beschränkt.

Regeln und Praktiken der Zusammenarbeit waren sogar auf der Ebene der Parteifractionen oder Parlamentsparteien unter den politischen Parteien und Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In dem gut recherchierten Fall der deutschen CDU/CSU wurde die Zusammenarbeit unter den MdEP und den Parlamentsabgeordneten trotz des Doppelmandats im März 1970 bereits systematisch gestärkt. Zu diesem Zeitpunkt gründete die Parlamentspartei CDU/CSU im Bundestag den *Koordinierungsausschuss Europapolitik*, der aus zwölf Parlamentsabgeordneten bestand, jeweils in Vertretung einer für ein politisches Feld verantwortlichen Arbeitsgruppe, unter ihnen Walter Hallstein, früherer Kommissionspräsident, und je zwei Abgeordnete aus dem EP, sowie den parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der Westeuropäischen Union. Von 1979 an waren die MdEP im EP-Präsidium oder in der EVP-Fraktion berechtigt, an den Vorstandssitzungen der Parlamentspartei im Bundestag teilzunehmen und gewöhnliche Abgeordnete konnten als Gäste an den Sitzungen der Arbeitsgruppe teilnehmen. Des Weiteren wurden einzelne Parlamentsabgeordnete und MdEP für Verbindungsarbeit zwischen der EVP-Fraktion und der Parlamentspartei CDU/CSU benannt. Im Juni 1982 kam Klepsch zu dem Ergebnis, dass sich „die institutionelle Zusammenarbeit zwischen der EVP-Fraktion und der Parlamentspartei CDU/CSU“ bewährt habe.²⁶⁶ In anderen Mitgliedstaaten existierte eine solche Zusammenarbeit allerdings überhaupt nicht. In Italien und Irland zum Beispiel durften MdEP nicht einmal als Gäste an den Sitzungen der nationalen Parlamentspartei teilnehmen.

EP-Präsidenten, Fraktionen und einzelne MdEP versuchten alle formale und informelle Kanäle zwischen der EG und der nationalen Ebene zu nutzen, unabhängig von deren begrenztem Umfang um nationale Parteien und Parlamente zu beeinflussen, damit diese ihre europäische Ausrichtung

²⁶⁴ Westlake, *A Modern Guide*, 60.

²⁶⁵ Marc Dandelot, *Projet de compte rendu de la Conférence des Présidents des Parlements des Etat Membres de la Communauté et du Parlement Européen*, Luxemburg, 3-4. Juli 1981, HAEP, PE1. P1 230/PARL PARL-19810704 0060.

²⁶⁶ Westerhoff, *Die parlamentarische Zusammenarbeit*, 372-382.

stärken. Sie waren darauf bedacht, ihre Gegenparteien auf die rasch zunehmende Bedeutung der EG in Zeiten des sozioökonomischen Wandels unter Bedingungen der Globalisierung und der zunehmenden Notwendigkeit, die EG als die einzig geeignete Regierungsebene zur gemeinsamen Adressierung vieler drängender Herausforderungen hinzuweisen. Dieses Streben nach Europäisierung der westeuropäischen Politik war besonders ausgeprägt im Fall von Parteien, die intern gespalten waren und Mitgliedstaaten, die mehr oder minder euroskeptisch waren.

Die Wechselwirkung zwischen den EG-Akteuren und den britischen und französischen sozialistischen Parteien ist ein typisches Beispiel dafür. Das britische Abenteuer des Sozialismus in einem Land fand nur im Gegensatz unter der Führung von Michael Foot und Tony Benn nach 1979 statt, als diese, zusammen mit radikalisierten Gewerkschaften die Arbeiterpartei dazu drängten, was seither unter dem Namen Brexit bekannt geworden ist. Das wiederum führte zur Spaltung der Partei, zur Entstehung der Sozialdemokratischen Partei und ihrer Allianz mit den Liberalen und zu der katastrophalen Wahlniederlage 1983, gefolgt durch die Wahl von Neil Kinnock in die Parteileitung. Sozialdemokraten im und außerhalb des EP bemühten sich, um aus dieser Entwicklung durch die Förderung der Rückkehr der Arbeiterpartei unter die Kontrolle der moderaten Mitte-Links-Sozialdemokratie und ihrer vollständigen Bekehrung (zum ersten Mal) zu der EG-Mitgliedschaft Kapital zu schlagen (Interview Corbett). Kinnock setzte einen starken politischen Punkt mit der Annahme der Einladung in das EP gut zwei Wochen vor der Führungsabstimmung, die er zu dem Zeitpunkt sicher zu gewinnen schien. Im September 1983 sprach er auf einer Sitzung der sozialistischen Fraktion in Straßburg. Kinnock, der Dankert bereits gut kannte (Interview Toornstra), gab zu, dass „Vieles [...] neu überlegt werden [musste]“. Außerdem moderierte er den Standpunkt der Arbeiterpartei zum ersten Mal, indem er sich dafür aussprach, dass „der Austritt aus der EG“ beim Angehen der nächsten nationalen Wahlen, die spätestens im Jahre 1988 stattfinden mussten, „als letztes Mittel angesehen werden sollte“.²⁶⁷

Die integrationsbefürwortenden französischen sozialistischen MdEP arbeiteten gleichzeitig eng mit Delors zusammen, um die europäische Neuorientierung ihrer nationalen Partei, nach ihrem eigenen Versuch des Sozialismus in einem Land an der Regierung 1981-1983 zu stärken. Im Kontrast zu der Arbeiterpartei hatte es eine lange Tradition in den späten 1920er Jahren und nach 1945 erneut, für europäische Integration einzutreten, worauf diese Neuorientierung bauen konnte.²⁶⁸ Ende Mai 1985 berichtete François Lamoureux vom Kabinett der persönlichen Berater des Kommissionspräsidenten an Delors über ein Treffen von mehreren sozialistischen MdEP und ihrer Assistenten in Paris ohne die Anwesenheit von sozialistischen Ministern, bei dem das europäische Programm der Parti Socialiste (PS) neu gefasst wurde. Die neue Version war koordiniert und unterstützt durch Lionel Jospin, Parteivorsitzender seit Mitterands Wahl zum Präsidenten 1981 und MdEP von 1984 bis 1989. Sie eliminierte die Feindseligkeit der PS gegenüber dem EU-Projekt, war kritisch bezüglich des Missbrauchs des Begriffs eines nationalen Vetos und forderte institutionelle Reform durch die Erweiterung des Umfangs der Römischen Verträge. In die neuen Forderungen der PS wurde eine viel stärkere Rolle des EP in der EG aufgenommen – all das erleichterte die französische Unterstützung der institutionellen Reform in der RK, die zur EEA führte, und später die Diskussion über die mögliche Mitentscheidung des EP.²⁶⁹

Die MdEP setzten auch ihre Beziehungen in der ganzen EG und unter den nationalen politischen Parteien und Parlamenten ein, um eine größere Allianz in der Befürwortung der

²⁶⁷ Neil Kinnock MP spricht zu der Sozialistischen Fraktion bei der Europäischen Versammlung als Antwort auf eine Einladung der Fraktion um 8:30 Uhr morgens am Donnerstag, dem 15. September 1983 im Gebäude des Europäischen Parlaments in Straßburg, HAEU, GSPE-73.

²⁶⁸ Über die Parti Socialiste in langfristiger Perspektive siehe Craig Parsons (2006) *A Certain Idea of Europe*, Ithaca/NC: Cornell University Press.

²⁶⁹ Lamoureux an Delors, Commission des Communautés Européennes, Cabinet du Président, Note pour le dossier, Objet: Projet de déclaration du P.S. sur l'Union Européenne, Réunion à Paris du 24 mai, 28. Mai 1985, ECHA, BAC 408/1991/306.

Konstitutionalisierung der EG und des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zu schaffen. Pflimlin tat es über seine Kontakte als EP-Präsident in Verbindung mit seiner Teilnahme an der Konferenz der Parlamentspräsidenten der EG in Paris, bei der er aufgrund der Einladung der Präsidenten der Assemblée Nationale, Louis Mermaz und des Senats, Alain Poher anwesend war.²⁷⁰ Darüber hinaus organisierte das EP Missionen für die Hauptstädte aller Mitgliedstaaten, um für die Annahme des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zu werben. Zum Beispiel ging die EP-Delegation im Januar 1985 nach Rom und im Februar 1985 nach Paris.²⁷¹ Diese Missionen halfen dem EP dabei, nationale parlamentarische Ausschüsse und Parlamente zu motivieren, Unterstützungsanträge für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union zu stellen. Zum Beispiel bereitete die Europäische Kommission des Deutschen Bundestags ihren Antrag mit einem detaillierten Positionspapier vor, das zum Teil auf öffentlicher Anhörung unter anderen von Experten aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen beruhte, die sich über die Notwendigkeit „der Überwindung der Stagnation in der EG-Entscheidungsfindung“ einig waren. Dieses Positionspapier bewies allerdings auch, dass nationale Parlamente auch konkrete Tagesordnungen für die EG hatten. Darunter im deutschen Fall das Bestehen auf einer klareren Definition des Subsidiaritätsprinzips, um die Befugnisse der Regionen zu schützen und Überzentralisierung auf der Ebene der EG zu vermeiden, oder die Konklusion, dass die Zeit für eine Währungsunion noch nicht reif sei, und wenn doch, dann diese nur toleriert werden könne, wenn eine Europäische Zentralbank so unabhängig von der politischen Führung wie die Deutsche Bundesbank wäre.²⁷²

Die EP-Missionen zur Werbung für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union waren nur der Höhepunkt der Lobbyarbeit von Spinelli und des Institutionellen Ausschusses für die Konstitutionalisierung der EG. Sie versuchten bereits, die nationalen Parlamente zu motivieren, den Prozess in Zwischenschritten zu fördern und dadurch Unterstützung zu gewinnen und institutionelles Wohlwollen in den parlamentarischen Ausschüssen zu schaffen. Infolgedessen erklärte Renate Hellwig, Vorsitzende der Europäischen Kommission des Bundestags, in ihrem Brief vom Juli 1984 an den neu gewählten EP-Präsidenten Pflimlin, dass sie deren Rolle „besonders in der Unterstützung der Bemühungen des EP [sieht], dessen begründete Forderungen für die Ausdehnung seiner Befugnisse zu erfüllen“.²⁷³ Die Lobbyarbeit des EP schaffte demnach ein gewisses Maß an interparlamentarischer Solidarität, besonders in den nationalen Parlamenten der Gründerstaaten, sowie einen langfristigen Pfad, weswegen das italienische und das belgische Parlament am Anfang der 1990er Jahre damit drohten, den Maastricht-Vertrag nicht zu ratifizieren, falls das EP diesen ablehnte. Dessen ungeachtet war diese Solidarität auch zerbrechlich und konnte durch Wahlüberlegungen, unterschiedliche Präferenzen der nationalen Regierungen in den RK und die Notwendigkeit, Kompromisse mit euroskeptischen Regierungen in den RK und in der täglichen Politikgestaltung auf der Ebene der EG überschrieben werden.

Auch die Kommunikation zwischen dem EP und dessen Fraktionen sowie den nationalen Parlamenten und Parlamentsparteien war nicht einseitig. Als zum Beispiel die Wähler 1984 die deutsche liberale FDP aus dem EP herauswählten, war die nationale Parlamentspartei sehr bemüht, Verbindungen mit der Liberalen Fraktion unmittelbar und über die ELD-Parteiorganisation aufrecht zu erhalten. Anfang Oktober 1984, an einem gemeinsamen, für umweltpolitische Angelegenheiten gewidmeten Studientag vereinbarten die Parlamentspartei FDP und die Liberale Fraktion, wie die

²⁷⁰ Pflimlin an Mermaz, 12. Dezember 1984, HAEP, PE2 P1 231/PAEM-1984-130 0030.

²⁷¹ Pflimlin an Iotti, 3. Januar 1985, HAEP, PE2 P1 231/PAEM PAEM-1984-260 0050; Pflimlin an Mermaz, 15. Februar 1985, HAEP, PE2 P1 231/PAEM-1984-130 0020.

²⁷² Empfehlung der Europa-Kommission für eine Stellungnahme des Bundestages zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union, Drucksache 10/1423 (ohne Datum), HAEP, PE2 P1 231/PAEM PAEM-1984-450 0020.

²⁷³ Hellwig an Pflimlin, 25. Juli 1984, HAEP, PE2 P1 231/PAEM PAEM-1984-450 0030.

Verbindung auf Organisations- und persönlicher Ebene fortgesetzt werden könnte.²⁷⁴ Während das EP und dessen Fraktionen an der Sozialisierung nationaler Parteien und Parlamente in ihrem Antrieb für die Europäisierung und für die Unterstützung des Entwurf des Vertrags über die Europäische Union interessiert waren, brauchten auch sie diese Art von Unterstützung von der nationalen Regierungsebene, um ihren internen Zusammenhalt zu stabilisieren, Netzwerke zu pflegen und ihre Politikgestaltung in der EG-Regierung auf mehreren Ebenen zu erleichtern.

Mitunter konnten einige Sektionen des EP in der Tat in europäische Überzeugungen und Praktiken durch nationale Akteure eingegliedert werden und nicht umgekehrt. Das war definitiv bei den Deutschen Grünen innerhalb der Regenbogenfraktion der Fall. Deren niederländische und belgische Mitglieder kritisierten in den ersten Jahren nach 1984 kontinuierlich das, was sie für politische Inkompetenz der Fraktion hielten. Roelants du Vivier von der wallonischen Partei Ecolo hob in seiner Bewertung über die Vorteile und Nachteile der Mitgliedschaft in der Grünen Allianz innerhalb der Regenbogenfraktion im Juli 1985 vor, dass während die Belgier den Terrorismus ablehnten, sich die deutschen Grünen immer noch verweigerten vom Linksterrorismus Abstand zu nehmen. Außerdem betrachteten sie die EG als eine „von multinationalen Unternehmen finanzierte, militärische und technologische Macht“ und das „EP“ als einen „Witz“, was erklären könnte, dass man jeweils nie mehr als zwei von sieben deutschen grünen MdEP im EP finden konnte. Die Grünen waren grundlegend skeptisch gegenüber der parlamentarischen Demokratie und unterstützten daher den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union ebenfalls nicht.²⁷⁵ An einem Studientag der Grünen Allianz im September 1985 beschrieb der niederländische MdEP Herman Verbeek das Klima in der Fraktion als schädlich für irgendeine Form der Zusammenarbeit: „jemand kommt, jemand geht, andere MdEP lesen die Zeitung und wieder andere sind völlig unvorbereitet“.²⁷⁶ Im Juli 1986 beschwerte sich der flämische MdEP Paul Staes, dass „zu viele Mitglieder unter dem Syndrom der ... politischen Masturbation“ litten. Wichtige Themen wie die Zukunft der EG wurden regelmäßig nicht einmal erörtert oder zu spät erörtert, infolgedessen war die Regenbogenfraktion durch andere im EP verhöhnt.²⁷⁷

Obwohl die MdEP der deutschen Grünen Partei möglicherweise durch die radikale Kritik der sogenannten „fundamentalistischen Opposition“ im politischen Diskurs in Deutschland etwas verwirrt waren, wurde ihre Fraktion eigentlich durch den Druck von unten, durch die nationale Parteileitung auf der Suche nach neuen, postmarxistischen Denkweisen im Hinblick auf die EG, und in der Entwicklung dieser in eine institutionelle Reform für „progressive“ Politik, stärker europäisiert. Das war bereits mehr im Einklang mit den sich ändernden Präferenzen der Europapolitik von Joschka Fischer, der 1985 im Bundesstaat Hessen in der ersten Koalition mit den Sozialdemokraten Umweltminister wurde. In einer Sitzung der Grünen im Bundestag und im EP im Februar 1986 kritisierte die Fraktion immer noch den Binnenmarkt, weil dieser „... die regionale Spaltung in der EG vertiefen wird“. Die Fraktion war sich jedoch darüber einig, dass es notwendig war, jeden Politikbereich im Hinblick auf eine potentielle internationale Koordinierung in der EG zu prüfen, um „die ökologischen und sozialen Ziele einer grünen Wirtschaftspolitik“ zu fördern; ihres Ermessens nach konnte der Umweltschutz definitiv nicht auf nationaler Ebene gemacht werden.²⁷⁸

Die Beziehungen zwischen dem EP und deren Fraktionen und nationalen Parlamenten konnten daher gegenseitig vorteilhaft sein. Dessen ungeachtet fokussierte das EP in den ersten Jahren nach

²⁷⁴ Freie demokratische Korrespondenz, tagesdienst, F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag, 2. Oktober 1984, HAEU, ADLE 266.

²⁷⁵ François Roelants du Vivier, Un choix politique pour ecolo: Faire ou non partie de l'Alliance Verte – Alternative au Parlement Européen, Juli 1985, AGG, B.IV.2, 222.

²⁷⁶ Protokoll der GRAEL-Klausurtagung Kortenbergh, 3. September 1985, AGG, B.IV.2, 222.

²⁷⁷ Paul Staes, Vorschläge für die Aussprache über die Bestandsaufnahme im GRAEL, 15. Juli 1986, AGG, B.IV.2, 224.

²⁷⁸ Ergebnisprotokoll der EG-Diskussion vom 18.2.1986 unter Mitgliedern des AFI, AKI und der Europagrünen, AGG, B.IV.2, 223.

1979 meistens auf seine Innenpolitik, sowie auf institutionelle Beziehungen mit der Kommission und mit dem Rat, was durch die tägliche Arbeit der Haushaltsverhandlungen und der legislativen Konsultation erforderlich schien. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten in der EG und auf nationaler Ebene begann nur am Anfang des Prozesses zum Maastricht-Vertrag (Interview Shackleton). Zu dieser Zeit wurde auch die überstaatliche Parteikooperation intensiviert, nicht zuletzt um das Ergebnis einer anderen RK zu beeinflussen, bei der es Wichtigeres zu erledigen gab, einschließlich der Einführung der Mitentscheidung für das EP.

Kapitel 2: „Ein Vorwand, um nichts zu tun“? Zusammenarbeit und Wettbewerb mit der Kommission

Das Verhältnis des EP zu der Kommission war für eine lange Zeit durch routinemäßige politische Sprache einer gemeinsamen Vision für europäische Integration und gemeinsame Interessen in der EG-Politik gekennzeichnet. Zwischen 1958 und 1967 hatte Hallstein eine wirklich föderalistische Ambition für enge Zusammenarbeit mit dem EP als Hauptquelle der Legitimität für die Kommission als Regierung im Werden. Während der Mäßigung der politischen Ambitionen der Institution nach dem Luxemburger Kompromiss 1966 nutzten jedoch seine Nachfolger ihre Reden im EP, um ihre Verpflichtung gegenüber der institutionellen Reform der EG und der Stärkung der Befugnisse der EG zu bekräftigen. 1981 legte Thorn in seiner ersten Rede einen leidenschaftlichen Appell vor, als er an die im EP als MdEP verbrachten zehn Jahre zurückdenkend sagte: „ich [finde es] schwer zu verbergen, was ich fühle, wenn ich heute hier, in diesem Saal stehe“.²⁷⁹ Vier Jahre später gab sich Delors alle Mühe, für das EP Lob auszusprechen, „das die europäische Flamme am Leben erhält“. Er versprach auch, „Ihre Entschließungen, Meinungen und Aussagen ernsthaft zu überlegen“ und „den wesentlichen Schritt vorwärts zu machen, der unseren Horizont erweitern und unseren Auftritt stärken wird“.²⁸⁰

Kontaktaufnahmen des EP mit der Kommission fanden außerhalb der üblichen rhetorischen Verbeugungen der Kommission vor den MdEP je nach betroffener Angelegenheit auf der Ebene der Präsidentschaft, der Fraktionen und der Ausschüsse statt. Die Fraktionen hatten in der Regel engeren Kontakt mit den Kommissaren aus ihren politischen Parteien. In dem Fall der EVP hatten sie zum Beispiel eine formale Rolle in der Organisationsstruktur der Föderation inne, um den Kontakt zwischen den EVP-Mitgliedern und allen drei Institutionen zu erleichtern. Die Kommission hingegen ernannte seit 1973 einen Kommissar mit besonderer Verantwortung für die Beziehungen mit dem EP. Diese waren Andriessen in der Thorn-Kommission und Grigoris Varfis in der Delors I-Kommission.²⁸¹ Unterhalb dieser Ebene verfolgte eine Gruppe von Kommissionsbediensteten regelmäßig die EP-Plenarsitzungen und die Tätigkeiten der Ausschüsse. Die „Arbeit des EP“ war ein Tagesordnungspunkt in jeder wöchentlichen Kommissionssitzung. Berichte der Bediensteten wurden allerdings zumeist lediglich ohne Diskussion zur Kenntnis genommen.

Die Beziehungen zwischen dem EP und der Kommission waren manchmal ziemlich angespannt und konkurrierend, wobei beide ihre Visionen für die Zukunft der EG und ihre institutionelle Rolle und Kultur vor Augen hatten. Die EP-Mehrheit hatte eine weitgehend föderalistische Auffassung über die Zukunft der EG, was im Entwurf des Vertrags über die Europäische Union verkörpert wurde. Vor allem beinhaltete dieser ihre Normung als Parlament mit vollen Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnissen. Ein solches Parlament hätte offensichtlich Vollmachten für Gesetzesinitiativen, wie ein jedes Parlament in einem demokratischen Staat. Das EP verstand, dass diese formale Macht in Westeuropa in der Praxis immer mehr durch die de facto politische Führerschaft von Regierungen untergraben wird, die auf viel größere Ressourcen, einschließlich Expertise zurückgreifen konnten – ein Trend, der, es erkannten es die nationalen Parlamente und das EP, eigentlich durch die überstaatliche Entscheidungsfindung im Europäischen Rat und im Ministerrat beschleunigt wurde. Die föderalistische Vision der EP-Mehrheit forderte auch, dass diese die Machtverteilung unter den verschiedenen Ebenen der Regierung und die Art und Weise ihrer verfassungsmäßigen Beschreibung ernsthaft überlege – eher als eine verfassungsgrundsätzliche als

²⁷⁹ Rede von Gaston Thorn an das Europäische Parlament, 12. Januar 1981, ECHA, Archiv von Reden.

²⁸⁰ Rede von Jacques Delors an das Europäische Parlament, 14. Januar 1985, ECHA, Archiv von Reden.

²⁸¹ Siehe auch N. Piers Ludlow (2014) *Relations with the European Parliament*, in: *The European Commission 1973-1986. History and Memories of an Institution*, Luxemburg: Europäische Kommission, 231-241, hier 236-7.

eine Zweckmäßigkeitsfrage, in Abhängigkeit davon, was die Institutionen politisch auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene tun wollen würden.



Der Präsident des Europäischen Parlaments, Pierre Pflimlin, im Interview beim Gipfel in Mailand 1985. Er leistete dort Lobbyarbeit bei den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft für die Annahme von Schlüsselementen für die institutionelle Reform des Entwurfs des Vertrags für die Gründung der Europäischen Union.

Hallsteins föderalistische politische Zielsetzungen und Sprache dagegen verschleierten nur die wichtigste funktionalistische Vision der Kommission über die Zukunft der EG, in der oberflächlichsten Weise. Die funktionalistische Methode war tief in Traditionen verwurzelt, was Wolfram Kaiser und Johan Schot „technokratischer Internationalismus“ nannten und was in internationalen Organisationen seit Mitte des neunzehnten Jahrhunderts allgegenwärtig war. Diese Form des Internationalismus beruhte im Wesentlichen auf der Auffassung, dass Experten mit relevanten Kenntnissen am besten in der Lage dazu waren, um überstaatliche politische Angelegenheiten zu überlegen und gemeinsame technische Lösungen für diese zu finden, ohne Eingriff der gewählten Parlamente und Regierungen, gar nicht zu sprechen von den Außenministern, die nationale Rivalitäten aufrechterhielten.²⁸² Obwohl Monnet selbst Generalist war, war seine Denkweise stark mit dieser Tradition verbunden. Sein ursprünglicher Plan für die EGKS sah nicht einmal ein Parlament vor. Stattdessen baute dieser auf das Konzept einer Hohen Behörde, geleitet durch unabhängige Persönlichkeiten, die in der Lage wären, verbindliche Entscheidungen zu treffen.²⁸³

In den 1980er Jahren war Delors Denken über die Reform der EG ähnlich funktionalistisch, was nicht nur mit Spinelli für Reibungen sorgte. Er bevorzugte den Binnenmarkt und die technologische Zusammenarbeit gegenüber der Konstitutionalisierung der EG. Verschiedene Kommissare vertraten unterschiedliche Auffassungen. In einem informellen Treffen der Kommission Ende Mai 1985 zur Vorbereitung des Gipfels in Mailand warnte Henning Christophersen, früherer Vorsitzender der

²⁸² Wolfram Kaiser und Johan Schot (2014) *Writing the Rules for Europe. Experts, Cartels, and International Organizations*, Basingstoke: Palgrave.

²⁸³ Zu diesen langfristigen Kontinuitäten siehe auch Wolfram Kaiser (2018), *Transnational Practices Governing European Integration: Executive Autonomy and Neo-Corporatist Concertation in the Steel Sector*, *Contemporary European History*, 27 (2), 239-257.

rechtsliberalen dänischen Partei Venstre, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die „Konfrontation mit dem EP“ vermeiden sollten. Der italienische Carlo Ripa di Meana, der von 1979 bis 1984 sozialistischer MdEP gewesen war, wies auf die weitgehende Zurückhaltung in mehreren Mitgliedstaaten gegenüber dem Entwurf des Vertrags über die Europäische Union hin, plädierte aber dafür, die institutionelle Reform insgesamt nicht aufzugeben. Peter Sutherland, der von der irischen Regierung Fine Gael ernannt worden war, machte auf die sich ändernde Einstellung gegenüber der institutionellen Reform in einigen Mitgliedstaaten und eine zunehmende Erkennung dessen aufmerksam, dass diese immer unvermeidbarer wird.

Gleichzeitig unterstützten andere Kommissare mit Nachdruck die wirtschaftliche Integration gegenüber der institutionellen Reform. Karl-Heinz Narjes von der deutschen CDU forderte, dass die Kommission in keiner Weise in Abhängigkeit von institutionellen Projekten Wettbewerb für die Verwirklichung des Binnenmarktes mache. Ebenso machte der britische Konservative Lord Cockfield eindeutig klar, dass eine Einigung über sein eigenes Binnenmarktprojekt seiner Ansicht nach einen „sehr großen Erfolg bedeuten würde“. In den Augen der Bürger wäre dies viel wichtiger als institutionelle Fragen, besonders weil die „Chancen für ein institutionelles Abkommen [jedenfalls] begrenzt sind“.²⁸⁴ Delors selbst war vorsichtig in Bezug auf institutionelle Reformen, wie es sich bereits in seiner ersten Rede fünf Monate früher im EP herausgestellt hatte. Damals behauptete er, dass, während alle darüber einig waren, dass eine institutionelle Reform in der einen oder anderen Form unvermeidlich sei, die Auffassungen über die beste Heilmethode für Eurosklerose sehr unterschiedlich seien. Infolgedessen „befürchte ich, dass institutionelle Fragen zur Annahme von diametral entgegengesetzten Auffassungen führen könnten, worauf sich beide Seiten als Vorwand, nichts zu tun, berufen könnten“. Delors ergänzte, dass er mit dem EP zusammen arbeiten möchte und die EU-Agenda unterstütze, fügte dann aber provokativ hinzu, ob es ein „ausreichender Grund ist, die Arbeit an Projekten für die Erzielung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt aufzuschieben?“²⁸⁵

Nicht nur die institutionellen Visionen unterschieden sich zwischen dem EP und der Kommission, sondern auch ihre jeweiligen institutionellen Identitäten, Kulturen und Praktiken. Laut Aussage einer Gruppe britischer konservativer MdEP entschloss sich das EP immer noch nicht ganz, ob es ein Parlament oder eine „Interessengruppe ... eine Art ständige Konferenz über die europäische Integration sein möchte“. Als Interessengruppe für europäische Integration würde das EP versucht sein, mit der Kommission gegen die Mitgliedstaaten zusammen zu arbeiten. Sollte es dennoch eine politisiertere Rolle akzeptieren, würde es die Kommission eher als Bürokratie betrachten, „die das Parlament verpflichtet ist zu belästigen“.²⁸⁶ Die EP-Mehrheit sah allerdings insgesamt keinen Widerspruch zwischen den beiden Identitäten und Strategien. Spinellis Ansicht nach sollte das EP zuerst größere Befugnisse innerhalb einer mehr oder weniger föderalen Ordnung erlangen, bevor es als ordentliches Parlament fungieren könnte. Auch bis dahin musste es auf die Unterstützung der Kommission für seine institutionellen Forderungen hoffen, was, wie oben gesehen, manchmal ziemlich schwach war, und Druck auf die nationalen Regierungen ausüben, damit diese das EP über den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union oder die traditionellere Vertragsreform, durch eine RK mit solchen Befugnissen ausstattet.

In seiner Bestrebung nach der Konstitutionalisierung der EG und größeren Befugnissen für sich selbst, genoss das EP eine gewisse, auf Wahlen beruhende Legitimität. Die Teilnahme der Wähler an

²⁸⁴ Réunion informelle de la Commission, Villers-le-Temple (31 mai – 1. juin 1985), Débat institutionnel (préparation du Conseil européen), Brüssel, 14. Juni 1985, ECHA, BAC 408/1991/306.

²⁸⁵ Auszüge aus den Stellungnahmen von Präsident Delors an das Europäische Parlament (14. und 16. Januar 1985) betreffend die institutionelle Probleme und die Europäische Union UE(85)16(EN), Brüssel, 11. Februar 1985, HAEP, BAC 408/1991/43.

²⁸⁶ The European Parliament. Problems, Powers, Opportunities. A Conservative View, by Diana Elles MEP, Derek Prag MEP, Christopher Prout MEP, Alan Tyrrell QC, MEP, Michael Welsh MEP, EDG, Brüssel 1984, CPA, CCO 508/9/22.

den europäischen Wahlen war 1979 und 1984 nicht beeindruckend, allerdings viel höher, als heutzutage. Das EP war mit Sicherheit der Überzeugung, dass es ein Mandat für die Forderung einer institutionellen Reform besaß, obwohl die Wahlen 1984 kaum eine Willensbekundung des Volkes für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union waren, wie Spinelli gehofft hatte. Die Kommission verfügte allerdings über keine solch große Legitimitätsquelle, wie Claus-Dieter Ehlermann, der zwischen 1977 und 1987 deren Juristischen Dienst leitete, damals darauf hinwies. Nach Ehlermann beruhte das Prestige der Kommission gänzlich auf „ihrem Erfolg“, was an den Ergebnissen der Gesetzgebungstätigkeit sowie dem Beitrag zur Lösung von überstaatlichen Angelegenheiten in der EG gemessen wurde.²⁸⁷ Infolgedessen war die Identität der Kommission durch einen starken Fokus an das „Ergebnis“ und nicht an den Prozess gestaltet. Wie Entscheidungen getroffen wurden, war daher latent uninteressant, solange sie getroffen wurden und Vorschläge der Kommission umsetzten, die wiederum von den Bürgern anerkannt würden, von den nationalen Regierungen aber minimal, was „im Interesse Aller liege“, wie Monnet formulierte.

Aus dieser grundsätzlich funktionalistischen Perspektive schien das EP für einige Kommissare wie ein Debattierklub, der die Kommission davon ablenkte, die Arbeit fortzusetzen. Kommissare betrachteten die Reise nach den Plenarsitzungen in Straßburg oft als „unerwünschte zusätzliche Pflicht in den bereits überfüllten Terminplänen“.²⁸⁸ Sie legten großen Wert auf die Unterstützung von nationalen Regierungen beim Finden von annehmbaren Kompromissen, die ihren ursprünglichen Vorschlag nicht zu sehr verwässerten. Die als Förderer zwischenstaatlicher Beziehungen erfüllte Rolle, die mit zunehmender Blockierung im Europäischen Rat und im Ministerrat größer wurde, schien es auch unmöglich zu machen, in einer radikaleren Form in der Debatte über die institutionelle Reform Partei zu ergreifen, was negative Auswirkungen auf die Fähigkeit der Kommission hätte haben können, ihre Texte von ihnen annehmen zu lassen.

Im April 1983 hielt die Kommission ein erstes informelles Treffen mit MdEP aus dem Institutionellen Ausschuss, die gerade dabei waren, ihre Arbeitsunterlagen auszuarbeiten und diese in einen kohärenteren Text zu integrieren. In dieser Sitzung äußerte die Kommission ihre allgemeine Unterstützung für die neue EP-Initiative. Die Kommissare wurden dazu ermutigt, sich über bestimmte Punkte zu erkundigen, um sich über den Umfang der vom Institutionellen Ausschuss wahrscheinlich vorgeschlagenen Änderungen ein klares Bild zu verschaffen. Diese beinhalteten insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen der EG und den nationalen Ebenen, die Definition und die voraussichtlichen Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips, sowie die Kompetenzen der Kommission im zukünftigen institutionellen System.²⁸⁹

Auf einen vom Vorsitzenden des Institutionellen Ausschusses am 8. Juni 1983 gestellten förmlichen Antrag, ihre Meinung über die erste integrierte Version des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zu erörtern, hob die Kommission erneut die weitgehende Übereinstimmung mit ihren eigenen Vorschlägen aus den 1970er Jahren hervor. In seiner Antwort an die Kommission zeigte sich Christopher Tugendhat darüber „zufrieden“, dass das EP die Schlüsselprinzipien der zukünftigen institutionellen Entwicklung der EG teilte, einschließlich der Abgrenzung der Kompetenzen, des Subsidiaritätsprinzips, sowie der Zielsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion. Es war auch hilfreich, behauptete Tugendhat, dass im Vergleich zu den früheren Entwürfen die Funktion der Kommission als Initiator der Gesetzgebung weiter gestärkt worden war.²⁹⁰ Das war der Schlüssel auch in der Debatte im Kollegium der Kommissionsmitglieder. Besaß

²⁸⁷ Ehlermann, *Das Parlament*, 186.

²⁸⁸ Ludlow, *Relations with the European Parliament*, 233.

²⁸⁹ CEE, *Secrétariat Général, Procès-verbal de la 688ème reunion de la Commission*, 12.4.1983, COM(83) PV688 final, 26. April 1983, ECHA, BAC 259/80/269.

²⁹⁰ Tugendhat an Ferri, 21. Juni 1983, ECHA, BAC 391/2003/73.

die Kommission kein ausschließliches Initiativrecht mehr unter dem Entwurf des Vertrags über die Europäische Union, so sollte sie zumindest eine „unanfechtbare Vorrangstellung“ im Hinblick auf die Initiierung der Gesetzgebung über den Rat und den EP behalten. Das EP sollte unter keinen Umständen eigene Gesetzesentwürfe stellen, der Rat könnte andernfalls dasselbe tun wollen.²⁹¹

Anfang September 1983 bereiteten die persönlichen Berater Thorns eine Kommissionssitzung vor, um die Spinelli-Entscheidung zu erörtern. Sie kamen wieder zu der Schlussfolgerung, dass deren endgültige Form und ihr Inhalt mit den früheren, in den 1970er Jahren vorgelegten Vorschlägen der Kommission „weitgehend übereinstimmen“. Infolgedessen „könnte sich die Kommission schwer deutlich von Spinellis institutionellen Rahmen distanzieren“. Dessen ungeachtet schlugen die Bediensteten vor, dass sich die Kommission „zur politischen Bedeutung oder Zeitmäßigkeit der Initiative ... nicht nachdrücklich äußern, [sondern] sich auf die Aspekte der Resolution beschränken sollte, die für ihre eigene Arbeit von besonderem Interesse sind.“²⁹² Die Thorn-Kommission fühlte sich durch die tiefen Spaltungen unter den nationalen Regierungen über die Zukunft der EG weiterhin eingegrenzt und wollte die Arbeitsbeziehungen mit keiner von denen riskieren.

Um dem Fortschritt der Spinelli-Initiative und der sich beschleunigenden Debatte über institutionelle Reform systematischer als früher zu folgen, rief die Kommission im Juli 1983 die *Groupe Union européenne* (auch Ehlermann-Gruppe genannt) ins Leben.²⁹³ Die Gruppe wurde beauftragt, unter direktozialer Leitung des Juristischen Dienstes die aufkommenden EP-Vorschläge zu analysieren. Ehlermann hatte enge informelle Beziehungen zu vier Rechtsanwälten Spinellis (Interviews Jacqué, Corbett), die ihm bei der Ausarbeitung der endgültigen legalen Fassung des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union halfen. Jacqué erinnert sich insbesondere an die langen Diskussionen über die Definition des Subsidiaritätsprinzips. Das EP betrachtete die Subsidiarität als Grundprinzip einer jeder föderalen Ordnung, während die Kommission eher darum besorgt war, dass es die wirksame politische Aktion auf Gemeinschaftsebene hindern könnte (Interview Jacqué). Die vom EP initiierte Debatte über institutionelle Reform vertiefte auf dieser Ebene die vorhandenen Verbindungen und knüpfte neue enge Bande unter den Rechtsexperten der EG-Institutionen und akademischen Netzwerken auf dem Gebiet des europäischen Rechts. Informationsflüsse innerhalb dieser Netzwerke waren durch nationale oder institutionelle Belange und Präferenzen stark gehemmt.²⁹⁴

Die Erfahrung aus dem Entwurf des Vertrags über die Europäische Union ging auf diese informelle Weise in die spätere Arbeit der Ehlermann-Gruppe ein, um die Dooge-Kommission und die RK am Ende 1985 zu beeinflussen – in der Zeit, als Delors die Führung der Kommission übernahm und einen weit ambitionierteren politischen Ansatz zur Reform der EG entwickelte, als sein Vorgänger. Thorn wurde durch andere Kommissare in den Schatten gestellt, und es gelang ihm kaum, sich als Primus inter Pares zu verhalten. Seine Kommission war durch sozioökonomische Probleme, wie zum

²⁹¹ Secrétariat général, Communication de M. le Président Thorn et M. Andriessen concernant la proposition de résolution de la commission institutionnelle du Parlement européen relative au contenu de l'avant-projet de Traité instaurant l'Union européenne, SP(83)2748/3, 23. Juli 1983, ECHA, BAC 408/1991/44; Secrétariat Général, Procès-verbal de la 697ème réunion de la Commission, 15.6.1983, COM(83)PV697 final, 28. Juni 1983, ECHA, BAC 259/80/272.

²⁹² Philipp M. Lowe, Amt des Präsidenten, an Thorn, Durieux und Schaub, Die Spinelli-Entscheidung – Ausgangspunkte für die heutige Diskussion, 6. September 1983, ECHA, BAC 408/1991/44.

²⁹³ Note pour le Groupe de M. Ehlermann – Réunion du 12. juillet 1983, JUR(83)D/03385-AMC/fg, 8. Juli 1983, ECHA, BAC 391/2003/73.

²⁹⁴ Morten Rasmussen (2013) Establishing a Constitutional Practice: The Role of the European Law Associations, in: Wolfram Kaiser und Jan-Henrik Meyer (Hrsg.) *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 106-128; aus einer mehr historisch-soziologischen Perspektive in Antoine Vauchez (2015) *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press; Antoine Vauchez (2010), The Making of the European Union's Constitutional Foundations: The Brokering Role of Legal Entrepreneurs and Networks, in: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht und Michael Gehler (Hrsg.) *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave, 108-128.

Beispiel die Reform des Stahlsektors und die wiederholten Blockierungen im Rat, geplagt. Wie oben geschildert, ließen sich Delors Ziele nicht leicht mit der Agenda der EP-Mehrheit vereinen und das wurde bei einem Treffen zwischen dem Kommissionspräsidenten und Pflimlin Ende Mai 1985 zur Vorbereitung des Gipfels in Mailand, in Anwesenheit von Pascal Lamy, Delors *chef de cabinet* und EP-Generalsekretär Enrico Vinci deutlich. Bei diesem Treffen war Delors pessimistisch im Hinblick auf die Aussichten des Gipfels. Craxi und Andreotti waren nicht optimistisch über die Möglichkeit der Einberufung einer RK und sogar Mitterrand und Kohl schienen in ihrer Unterstützung zur Reform der EG über diesen Weg zu schwanken. Unter diesen Umständen war es nützlich, fügte Delors hinzu, dass Pflimlin als Antwort auf eine formale schriftliche Einladung Andreottis erneut die Reformforderungen des EP ausführte, um politischen Druck auf die Regierungen auszuüben.²⁹⁵

Delors führte erneut sein Verständnis für die unterschiedlichen institutionellen Identitäten und Kulturen der Kommission und des EP aus. Seiner Ansicht nach stand es dem EP frei, maximalistische Reformforderungen zu stellen und einen langfristigen Pfad für Konstitutionalisierung der EG zu schaffen. Dabei konnte es auf seine auf Wahlen beruhende Legitimität und Meinungsumfragen zurückgreifen, die wiederholt eine weitgehende Unterstützung für eine solche Reform unter EG-Bürgern gezeigt hatten. „Sie haben die die Macht zu drohen“, fügte Delors hinzu, „während ich überzeugen muss“. Die Kommission konnte es nicht riskieren, sich nationale Regierungen, mit denen sie in der täglichen Politik zusammen arbeiten musste, zum Gegner zu machen und ihr institutionelles Prestige dadurch zu gefährden. Es wäre schwer gewesen, alle Regierungen in die Verwirklichung der Reform der EG einzubeziehen. Diese Schwierigkeiten, erklärte Delors, formten den Hintergrund für seine Strategie zur Verbindung politischer Integration mit institutioneller Reform. „Ich möchte demonstrieren“ – sagte er Pflimlin – „dass der entscheidende Fortschritt im Hinblick auf den Binnenmarkt und auf die technologische Zusammenarbeit institutionelle Änderungen erfordert“. Seiner Ansicht nach war die Verbindung der beiden kein „taktisches, sondern ein pädagogisches Mittel“.²⁹⁶

Bei seinem Treffen mit Pflimlin betonte Delors, dass die anstehenden Vorschläge der Kommission für den Binnenmarkt und für die technologische Zusammenarbeit nicht als Alternative der EU-Agenda, sondern als ein Schritt in diese Richtung gedacht waren. Während Delors erklärte Absichten später durch seine Handlungen vor und während der Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag untermauert wurden, ist Pflimlin weiterhin sehr skeptisch geblieben. Er bestand darauf, dass das EP die Zielsetzung der europäischen Union mehrmals befürwortete und dass auch die Kommission diese Agenda in ihren Erklärungen im EP unterstützte. Pflimlin sah keinen Widerspruch zwischen umfassender institutioneller Reform und neuen politischen Initiativen wie die Verwirklichung des Binnenmarktes.²⁹⁷ Er war eindeutig misstrauisch in Bezug darauf, dass Delors so viel am Fortschritt der Politikvernetzung lag, dass er versucht sein könnte, die institutionelle Reform in einer anstehenden RK insgesamt aufzugeben. Auch wenn es dem Standpunkt der Kommission nicht entsprach, fragte Pflimlin Delors dessen ungeachtet, ob die Gefahr bestünde, dass er den

²⁹⁵ Entretien de Monsieur le Président Pflimlin avec le Président de la Commission des Communautés européennes, Monsieur Delors, le 29. mai 1985, au siège de la Commission des Communautés, HAEP, PE2. P1 221/RICS 0CON-1984-020 0230.

²⁹⁶ Commission des Communautés Européennes, Cabinet du Président, Chef de Cabinet, Compte rendu de l'entretien avec M. Pflimlin, 28 May 1985, 31. Mai 1985, ECHA, BAC 193/2001/20. Gemäß Lamys Protokoll fand das Treffen am 28. Mai und nicht am 29. Mai 1985 statt, wie es im Protokoll des EP steht. Es beinhaltet auch weitere Details und Zitate zu Delors' Perspektive.

²⁹⁷ Entretien de Monsieur le Président Pflimlin avec le Président de la Commission des Communautés européennes, Monsieur Delors, le 29. mai 1985, au siège de la Commission des Communautés, HAEP, PE2. P1 221/RICS 0CON-1984-020 0230.

Regierungschefs mit den Vorschlägen für den Binnenmarkt eine Entschuldigung dafür gibt, institutionelle Reform zu untergraben.²⁹⁸

Die Spannungen zwischen den beiden Institutionen vor und nach dem Gipfel in Mailand waren so spürbar, dass die Kommission eine Liste von „Zugeständnissen“, die sie über die Jahre dem EP einräumte, nur drei Tage nach dem Treffen zwischen Delors und Pflimlin intern erarbeitete. Diese Liste beinhaltete die Vorstellung ihres Arbeitsprogramms an das EP jeden Februar, die Vorstellung von politischen Initiativen an das EP, die transparente Auswertung und Beurteilung jeder Änderung seitens des EP an einem Textentwurf, sowie die Verknüpfung von unmittelbaren Beziehungen zwischen den EP-Ausschüssen und den Generaldirektionen der Kommission.²⁹⁹ Die Kommission setzte den Begriff der „Zugeständnisse“ in Anführungszeichen, aber ihre Aufzählung zeigt, in welchem Maße sie das EP weiterhin als eine Belastung ansah, dass die Koordinierung der durchführenden Politik zwischen ihr und den nationalen Regierungen im Ministerrat erschwerte“.

Hätten die MdEP das Dokument erhalten, hätten sie protestiert, dass die „Zugeständnisse“ nur das Mindestmaß davon darstellten, was ein unmittelbar gewähltes Parlament von der Kommission als politisierte Bürokratie hätte erwarten können und dass der Status quo der institutionellen Zusammenarbeit von einem normalisierten Parlament auf europäischer Ebene immer noch weit entfernt war. Diese Unterschiede von institutioneller Identität, Kultur und Praxis haben das EP ebenfalls dazu veranlasst, sobald es mit mehr Gesetzgebungsbefugnissen in der EEA und im Maastricht-Vertrag ausgestattet wurde, eine engere und kooperativere, unmittelbare Beziehung mit den nationalen Regierungen im Rat zu suchen – etwas, was die Liberale Fraktion 1988 in einem internen strategischen Dokument forderte, als die Kommission im Gesetzgebungsverfahren immer noch an der Seite des Rates stand, da sie „weiß, dass dies der einzige Weg ist, eine Chance dafür zu haben, die von ihr vorgeschlagenen Textänderungen annehmen zu lassen“.³⁰⁰

²⁹⁸ Commission des Communautés Européennes, Cabinet du Président, Chef de Cabinet, Compte rendu de l'entretien avec M. Pflimlin, 28 May 1985, 31. Mai 1985, ECHA, BAC 193/2001/20.

²⁹⁹ Groupe Union européenne UE(85)78, Principales "concessions" faites au Parlement par la Commission, Bruxelles, 31. Mai 1985, ECHA, BAC 193/2001/20.

³⁰⁰ Ottavio Lavaggi, Vermerk an die Mitglieder der LDR-Fraktion betreffend die Strategie des Parlaments zur Umsetzung der Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte, Brüssel, 24. März 1988, HAEU, ADLE 269.

Kapitel 3: Gefahr eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten: Arbeit gegen zurückhaltende Mitgliedstaaten

Eine konstruktive Beziehung mit dem Europäischen Rat und mit dem Ministerrat zu entwickeln war zwischen 1979 und 1989 eine schwere Aufgabe für das EP. Immer wieder beleidigte es die nationalen Regierungen, die scheinbar nur Lippenbekenntnisse zum fernen politischen Ziel der europäischen Union und zur Wichtigkeit des unmittelbar gewählten EP in der EG abgaben. Bestenfalls erkannte dieses Lippenbekenntnis die doppelte Legitimität in der EG an, im Falle des Rates durch die Vertretung der Mitgliedstaaten und durch den indirekten Rückgriff auf die durch dortige, inländische demokratische Prozesse geschaffene Legitimität und im Falle des EP durch die unmittelbare Vertretung der „europäischen Völker“ wie Ehlermann formulierte.³⁰¹ Die alltägliche Einstellung der Regierungen über ihre Sonntagsreden hinaus war dagegen aus der Perspektive des EP meistens sehr enttäuschend. Das galt vor allem für die bürokratischen Praktiken des Rates, indem wenig hochwertige Informationen bereitgestellt wurden, insbesondere im Hinblick auf die Motivationen der Entscheidungen, die immer hinter geschlossenen Türen, auf der Ebene der ständigen Vertreter im AStV oder von den Ministern selbst getroffen wurden. Der geheime Charakter der Tätigkeit des Rates, der unabhängig von formellen Vorschriften sogar nach der EEA und dem Maastricht-Vertrag einen großen Wert auf Konsens legte, bildete einen starken Kontrast zur Transparenz der Debatte und der Entscheidungsfindung im EP – ein Kontrast, der in der EG größer war als auf der nationalen Ebene mit deren umfassenden Medienkontrolle der Entscheidungsverfahren durch zumeist intern zersplitterte Koalitionsregierungen.

Die MdEP waren auch frustriert durch die geringe Aufmerksamkeit, die ihnen ihre Regierungen auf der höchsten politischen Ebene schenkten. Während der 1980er Jahre machten die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht symbolische Zugeständnisse gegenüber dem EP. Wann immer sie die Bedeutung des EP wenn auch nur ein bisschen im Hinblick auf Kontakte und Informationsaustausch änderten, ähnelten die neuen Verfahren aus Sicht des EP einer leeren institutionellen Schale ohne politischen Kern und ohne politische Substanz. So erklärte sich der Europäische Rat auf Wunsch des EP damit einverstanden, dass der amtierende Vorsitzende dem EP über die Ergebnisse des jeweiligen Gipfels einen Bericht vorlegt. Thatcher begann diese Praxis im Dezember 1981. Die nächste belgische Präsidentschaft wiederholte sie und setzte dadurch ein ständiges Muster der Berichterstattung an das EP in Gang.³⁰² Wenn etwas überhaupt, dann stärkte diese Praxis nur die Neigung der Regierungen, eine einheitliche Front gegenüber dem EP zu demonstrieren, nachdem sie Kompromisse hinter geschlossenen Türen eingingen. Das erlaubte den MdEP, die Präsidentschaft und die Regierungen in Frage zu stellen oder zu kritisieren, vielmehr aber um ihre eigene Sichtbarkeit im EP zu erhöhen, während der Austausch wenig oder keine Wirkung auf die Regierungen, ihre Präferenzen und ihr Verhalten hatte. Ab 1987 wurde auch der EP-Präsident eingeladen, in der Eröffnungssitzung der einzelnen Treffen des Europäischen Rates zu reden, wobei Lord Plumb als erster die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in Brüssel im Juni 1987 sprach.³⁰³ Bestenfalls gab es dem EP-Präsidenten allerdings eine Chance, die Mehrheitsauffassung des EP über dringliche Aufgaben darzustellen, damit die ihre Ansichten teilenden Regierungen diese in den nächsten Verhandlungen taktisch, jedoch ohne unmittelbaren Einfluss, nutzen können.

Bezüglich der Treffen auf der höchsten politischen Ebene stellte sich auch oft heraus, dass sie keine Priorität für nationale Regierungen haben. Als Veil die Kommission und den Rat zusammen mit drei führenden MdEP zu einem informellen trilateralen Abendessen unter Vertretern der Institutionen

³⁰¹ Ehlermann, *Das Parlament*, 186.

³⁰² Palmer, *The development*, 188.

³⁰³ Westlake, *A Modern Guide*, 33.

am 12. Mai 1981 einlud, erschienen Thorn, Tugendhat und Andriessen für die Kommission. Die Regierungen hingegen waren eher durch nachrangige Minister wie Nigel Lawson, Finanzsekretär im Schatzamt für das Vereinigte Königreich vertreten. 1984 hielten es die nationalen Regierungen zu Beginn nicht einmal für erforderlich, die Ernennung des zukünftigen Kommissionspräsidenten mit dem EP auf Ministerebene zu diskutieren. Das führte zu heftigen Protesten seitens der EVP-Fraktion und anderen, und zu einer offiziellen Stellungnahme durch das EP-Präsidium an den Europäischen Rat. In diesem Fall gaben die Regierungen nach, und FitzGerald traf sich schließlich mit dem Erweiterten Präsidium im Juli 1984.³⁰⁴

Die EP-Präsidenten fanden klare Worte für das, was sie als offensichtlich fehlende Bereitschaft der Regierungen sahen, Zusammenarbeit unter den Institutionen ernster zu nehmen. Beim Treffen im November 1981 wurde über Veil berichtet, kein Blatt vor den Mund genommen zu haben. Ihrer Ansicht nach verdiente das Konsultationsverfahren nicht den Namen und der Rat ließ Vorschläge des EP systematisch ungeachtet. Allgemeiner ausgedrückt wick der Rat sowohl einer Kontrolle durch nationale Parlamente, als auch durch das EP aus.³⁰⁵ Im nächsten Jahr wiederholte ihr Nachfolger Dankert eine ähnliche Kritik in seiner Rede in Straßburg zum fünfundzwanzigsten Jahrestag der Römischen Verträge. Dankert fand es schwer, Erfolge und Misserfolge der Gemeinschaft zu bewerten, kam dennoch zu dem Schluss, dass es klar sei, dass es „der EG nicht gut geht“. Die Institutionen haben seiner Ansicht nach „einen Teil ihrer Legitimität und ihrer Leistungsfähigkeit verloren“. Das Entscheidungsverfahren des Rates war einvernehmlich und das EP erlangte keine neuen Befugnisse. Schlimmer noch, die Regierungen im Rat untergruben eigentlich die vorhandenen Befugnisse des EP. Sie ließen keinen Raum für Verhandlungen und kommunizierten lediglich ihre Entscheidungen ohne eine Begründung zu geben. Kurz gesagt kam Dankert zum Schluss, dass die Regierungen eine furchtbare „Machtarroganz“ demonstrierten, die nichts mit den Absichten der Gründungsväter der Gemeinschaft zu tun hatten.³⁰⁶

Im Umgang mit dem Rat hatte das EP zwei Spaltungen zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten zu bewältigen, die seine Fähigkeit beeinträchtigten, größere Befugnisse schneller zu erlangen oder seine begrenzten vorhandenen Befugnisse effizienter zu nutzen. Die erste Spaltung verlief zwischen den insgesamt integrationsbefürwortenderen und den euroskeptischeren Mitgliedstaaten. Erstere umfassten im Wesentlichen die Gründerstaaten und auch Irland nachdem Fine Gael dort 1982 an die Macht kam. In den 1980er Jahren waren das Vereinigte Königreich und Dänemark die euroskeptischsten Länder. Die Einstellung Thatchers gegenüber dem EP war überwiegend durch wohlwollende Ignoranz gekennzeichnet. Wie sie in ihrem Brief vom 24. Dezember 1984 an Pflimlin darauf hinwies, müsste die EG ihre Ausgaben unter Kontrolle halten. Außerdem verpflichtete sich ihre Regierung zur „Verwirklichung des Binnenmarktes für Güter und Dienstleistungen“ und war darum bemüht, die „strategische Rolle des Europäischen Rates zu stärken“.³⁰⁷ Thatcher, die dadurch die etablierten Präferenzen ihrer Regierung für zwischenstaatliche Entscheidungsfindung, Marktintegration und Budgetkürzung wiederholte, ignorierte höflich die Agenda des EP für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union und dessen Forderungen nach mehr Befugnissen. Ihre Meinung über die EG, die noch nicht derart radikalisiert war, wie 1989-1990, beruhte auf der

³⁰⁴ Procès-verbal de la session du mois d'avril de la Commission Politique, Bruxelles, le 2. mai 1984, Secrétariat PF/edd/PV/34, ACDP, 09-001-1270/2.

³⁰⁵ „Europäische Akte“ von Genscher wertet den Gipfel von London auf, *Die Welt*, 20. November 1981.

³⁰⁶ Pieter Dankert, Vingt-cinq années d'existence des Traités de Rome, allocution, Straßburg, 25. März 1982, HAEP, PE1. P2 220/RELA RELA-1982-040 0010.

³⁰⁷ Thatcher an Pflimlin, 24. Dezember 1984, HAEP, PE2 P1 221/RICS OCON-1984-010 0090.

Auffassung, dass das nationale „Veto“ die größte innenpolitische Legitimität für die europäische Integration herstellte.³⁰⁸

Im Fall der Briten waren solche Haltungen stark durch die Erfahrung der parlamentarischen Monarchie sowie die Idee der absoluten parlamentarischen „Souveränität“ geformt, die nicht mit dem Gedanken der geteilten Souveränität in Einklang gebracht werden konnten; die imperiale Vergangenheit des Landes und die sich daraus ergebende Obsession mit Domination und Führerschaft, was in der EG infolge der zentralen Bedeutung der deutsch-französischen Relationen zusammen mit der Verweigerung der britischen Regierung, mehr politische Mittel in die Umsetzung ihrer Ambitionen zu investieren, unrealistisch war;³⁰⁹ seine unterschiedliche kollektive Erfahrung des Zweiten Weltkriegs; und das beinahe völlig fehlende, kohärente Narrativ Großbritanniens in Europa über die materiellen Vorteile der Mitgliedschaft hinaus. In Dänemark hingegen war die weit verbreitete Euroskepsis eher durch einen ausgeprägten kleinstaatlichen Nationalismus und die Auffassung gekennzeichnet, aufgrund welcher die politische Elite 1972 den EG-Beitritt den Dänen verkaufte, nämlich dass die Mitgliedschaft im Wesentlichen dafür gedacht war, die steuerlichen und wirtschaftlichen Vorteile der EG-Agrarpolitik ohne langfristige politische Folgen zu gewährleisten.³¹⁰ Die dänische Regierung konnte tatsächlich auf eine weitreichende Unterstützung im Parlament für ihren ursprünglichen euroskeptischen Standpunkt zurückgreifen, was vom Folketing in einer Abstimmung im Mai 1984 bestätigt wurde.³¹¹ Unter diesen Umständen zitierte die liberale schweizerische *Neue Zürcher Zeitung* einen anonymen MdEP, der behauptete, dass das EP sich glücklich nennen kann, wenn „sich 20% unserer Reformvorschläge für die Mitgliedstaaten als akzeptabel erweisen“. Der Korrespondent der Zeitung in Brüssel kam zum Schluss, dass es wahrscheinlicher sei, dass der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union in Griechenland, in Dänemark und im Vereinigten Königreich „praktisch keinerlei“ politische Resonanz haben wird“.³¹²

Die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten jede institutionelle Reform blockieren können, war nicht das einzige Problem. Stattdessen ging die in diesen Ländern vorherrschende Euroskepsis in die zweite Spaltung in den Einstellungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Konstitutionalisierung der EG, nämlich die große Diskrepanz zwischen der integrationsbefürwortenden Rhetorik und den Regierungspraktiken unter einigen Gründerstaaten, ein. Dies galt für den französischen Präsidenten und für die Regierungen, die im Allgemeinen gerne bereit waren zu unterstützen, dass industrieller und sozialpolitischer Aktivismus auf EG-Ebene von Deutschland finanziert wird und gleichzeitig kämpften sie gegen eine substanzielle institutionelle Reform an, insbesondere gegen die Abschaffung des informellen Vetos. Das betraf gleichermaßen deutsche Regierungen mit deren föderalistischen Rhetorik, die aber in der Praxis Angst davor hatten, dass die Mehrheitsbeschlussfassung im Rat und die langfristige Perspektive der EG-Föderation zur Einführung von neuen, kostspieligen, mit nationalen institutionellen Traditionen inkompatiblen Maßnahmen führen könnte, wie etwa im Fall der Währungspolitik, was schwer an ihre Wählerschaft verkauft werden könne.

³⁰⁸ Zu diesem Konzept siehe auch Joseph H.H. Weiler (1989) *Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität*, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 73-94.

³⁰⁹ Siehe in *Langzeitperspektive*, Wolfram Kaiser (1999) *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945-1963*, Basingstoke: Macmillan.

³¹⁰ Über die Beitrittsländer in vergleichender Perspektive siehe Wolfram Kaiser und Jürgen Elvert (2004) (Hrsg.). *European Union Enlargement. A Comparative History*, London: Routledge.

³¹¹ Das dänische Parlament gegen eine Europäische Union, *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Mai 1984.

³¹² Die Konturen einer Europäischen Union, *Neue Zürcher Zeitung*, 16. September 1983.

Wichtig ist, dass sich diese Regierungen bequem hinter den offeneren euroskeptischen Regierungen verstecken konnten – wie Genscher, der mit seiner stark zwischenstaatlichen Initiative Genscher-Colombo die programmatische Verpflichtung der ELD völlig ignorierte, nämlich, dass das EP in eine verfassungsgebende Versammlung umgewandelt wird, um eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Allgemeiner ausgedrückt bestanden die deutschen Reformvorschläge von 1981 bis 1985 – besonders das EP betreffend – aus „minimalistischen Reformen in maximalistischer Sprache“.³¹³ Der Unterschied zwischen Regierungsrhetorik und -praxis war in der Tat so groß, dass MdEP aus den Gründerstaaten oft ein begrenztes Vertrauen in die Verpflichtung ihrer eigenen Regierung zur weiteren europäischen Integration hatten. Das war eigentlich Gegenstand einer Forschung für den Fall der deutschen EP-Kandidaten 1979 und deren Einstellung gegenüber der sozialliberalen Regierung, geführt von Bundeskanzler Helmut Schmidt. Die Mehrheit der Kandidaten kam aus der Opposition CDU/CSU, eine ähnliche Mehrheit von den Vertretern der liberalen Freien Demokraten in der Regierung und sogar mehr als die Hälfte der Sozialdemokraten hatte ernsthafte Zweifel „über die europäische Verpflichtung der Bundesregierung“.³¹⁴

Unter diesen schwierigen Umständen benutzte das EP eine Doppelstrategie um zu versuchen, die nationalen Regierungen zur Verpflichtung für ihre Agenda für die Konstitutionalisierung der EG zu zwingen. Zum einen plagte es sie fast kontinuierlich dort, wo es ihm aufgrund von Rechts- und Verfahrensmöglichkeiten möglich war, insbesondere durch Ablehnung des Haushalts für die Folgejahre 1979 und 1984. Auf diese Weise wurde das EP zumindest eine schreckliche Belastung für die nationalen Regierungen, die jetzt zumindest etwas Aufmerksamkeit schenken mussten, um rechtsgültige Haushaltspläne zu erstellen, Obergrenzen für den Haushalt festzulegen, infolgedessen die Ausgaben zu begrenzen und das Verhältnis der nichtobligatorischen Ausgaben zu erhöhen, was dem EP zumindest einen gewissen Spielraum einräumte, um Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente auf EG-Ebene auszuarbeiten und zu beeinflussen.

Noch wichtiger ist, dass das EP darauf abzielte, die größtmögliche Befürworter-Koalition über Parteispaltungen und alle Mitgliedstaaten hinaus zu bilden, um einflussreiche Akteure zu überzeugen, sich öffentlich für das Ziel der europäischen Union oder zumindest für eine substanzielle Reform der EG, insbesondere für das doppelte Ziel der Mehrheitsentscheidung im Rat und umfangreiche Gesetzgebungsbefugnisse für das EP zu bekennen. Zunächst ist festzustellen, dass das EP eng mit den am meisten föderalistisch geneigten Regierungen, besonders in Italien, zusammenarbeitete, um ihre Agenda zu fördern. Das EP demonstrierte zusammen mit diesen Regierungen öffentlich seine gemeinsame Verpflichtung für die Reform des Typs Entwurf des Vertrags über die Europäische Union. Das war zum Beispiel der Fall, als Andreotti im EP redete, zwei Wochen vor dem Gipfel in Mailand, bei dem Craxi eine Abstimmung über die RK hielt.³¹⁵ Das EP bemühte sich hier, wie in ähnlichen Fällen, um einzelne Politiker oder nationale Regierungen zu unterstützen, die seine Forderungen höchstwahrscheinlich stark unterstützten, und bereit waren, diese Unterstützung öffentlich zu bekunden.

Das EP insgesamt und Einzelunternehmer wie zum Beispiel Spinelli und Pflimlin nahmen konkret den französischen Präsidenten und die Regierung ins Visier. Nachdem Kohl von dem Parteibündnis CDU/CSU und den Freien Demokraten, die vorhatten, Adenauers Politik der Westintegration nach 1945-1949 fortzusetzen, zum Chef ihrer neuen Koalitionsregierung gewählt wurde, schien die Verschiebung des französischen Diskurses und der Politik Richtung „Europa“ der Schlüssel zu sein, um irgendeine Form der europäischen Union zu erreichen. So beharrte Spinelli in einem Interview für *Le Soir* Anfang Februar 1984 darauf, dass „der Endkampf um die europäische Union in Frankreich

³¹³ Juliet Lodge (1986) *The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?* *Journal of Common Market Studies*, 24 (3), 203-223, hier 213. Vgl. in diesem Sinne auch Schmuck und Wessels, Die Mailänder Tagung, 99.

³¹⁴ Reif, Schmitt und Schubert, Wer sind und was wollen die Deutschen, 348.

³¹⁵ Europäisches Parlament, Die Woche im EP, Tagungswoche vom 10.-14. Juni 1985, AGG, B.IV.2, 159.

stattfinden wird“.³¹⁶ Folglich verbrachte er eine beachtliche Zeit damit, Artikel für französische Zeitungen wie zum Beispiel *Le Monde* zu schreiben. Er, Pflimlin und andere investierten auch Zeit in die enge Zusammenarbeit mit Mitterand und mit integrationsbefürwortenden Kräften in der französischen Regierung und in der PS. Bei seinem Treffen mit Mitterand im Januar 1985 bestand Pflimlin zum Beispiel erneut auf die Notwendigkeit, Kernelemente des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union in allen zukünftigen zwischenstaatlichen Verhandlungen über Reform der EG zu schützen.³¹⁷ Er ließ sogar den französischen Präsidenten seine allgemeine Unterstützung für „institutionellen Fortschritt“ nach dem Treffen erneut zu bestätigen.³¹⁸

Darüber hinaus arbeitete das EP mit Personen zusammen, die großes öffentliches Prestige und innenpolitische Legitimität besaßen, ohne unbedingt einen unmittelbaren Einfluss auf die Politikgestaltung zu haben, um die Legitimität seiner Reformagenda bezüglich des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union zu untermauern. Eine Möglichkeit dafür war, sie zum Reden im EP einzuladen, wie zum Beispiel im Fall des deutschen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Weizsäcker war zwischen 1981 und 1984 Bürgermeister von West-Berlin, bevor er Bundespräsident wurde. In einer Rede am 8. Mai 1985 nannte er das Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 „den Tag der Befreiung von einem unmenschlichen nationalsozialistischen Terrorregime“. Die Rede beendete endlich intellektuell und politisch die deutsche Debatte, ob der 8. Mai 1945 Niederlage oder Befreiung war, wofür Weizsäcker Lob vom gesamten deutschen Parteienspektrum und vom Ausland erhielt. In seiner Rede im EP bestand der deutsche Bundespräsident darauf, dass der Einfluss des EP „ungenügend“ sei und gestärkt werden müsse, „einfach deshalb, weil unsere Europäische Gemeinschaft nicht nur eine Union demokratischer Staaten, sondern eine Gemeinschaft der Bürger und daher eine demokratische Gemeinschaft sein sollte“. Weizsäcker erinnerte das EP auch daran, dass die Bürger in erster Linie nicht in „Fragen der institutionellen Macht an sich“ interessiert waren, sondern wollen, dass Parlamente politische Angelegenheiten entscheiden können und dürfen.³¹⁹

Durch Schaffung der größtmöglichen Befürworter-Koalition für die Agenda Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa zielte auf diesem und anderen Wegen das EP darauf ab, integrationsbefürwortende nationale Regierungen in die Falle laufen zu lassen, rhetorische Verpflichtungen für die europäische Union abzugeben, was sie politisch immer schwieriger mit ihrer eigenen Politikgestaltung in Widerspruch setzen könnten, ohne ihre Glaubwürdigkeit und Legitimität zu gefährden. Darüber hinaus fütterte das EP durch die Nutzung Spinellis Idee der unmittelbaren Ratifikation des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union die zunehmende Debatte in der EG über ein Europa von zwei oder mehreren Geschwindigkeiten oder mit einer variablen Geometrie weiter an. Auf diese Weise hatte das EP zusammen mit gleichgesinnten Akteuren – wie einige nationale Regierungen oder Fraktionen – das Gespenst des (Selbst-)Ausschlusses einiger Mitgliedstaaten aus der weiteren europäischen Integration heraufbeschworen, die ohne sie erfolgen und schwerwiegende negative Folgen haben könnte. Das damit einhergehende Entstehen eines „Kerneuropas“, wie es manchmal genannt wurde, war unvorstellbar ohne Frankreich, wie der niederländische EVP-MdEP Jonker eine einfache brüsselsche Wahrheit in seinen Beobachtungen zu Fragen der Reform ausdrückte.³²⁰ Es war allerdings möglich, zum Beispiel das Vereinigte Königreich oder Dänemark aus diesem Kerneuropa wegzudenken.

³¹⁶ Une Europe qui soit davantage un Etat: l’option Spinelli pour assurer l’avenir, *Le Soir*, 9. February 1984.

³¹⁷ Vinci an Pflimlin, Note à l’attention de Monsieur le Président, 8. Januar 1985, HAEP, PE2 P1 221/RICS 0CON-1984-010 0050.

³¹⁸ Le président du parlement européen reçu à l’Élysée, *Agence France Presse*, 9. Januar 1985.

³¹⁹ Ansprache von Bundespräsident Richard von Weizsäcker aus Anlaß seines Besuches beim Europäischen Parlament in Straßburg am 23. Okt. 1985, Bundespräsidialamt, Mitteilungen für die Presse, AGG, B.IV.2, 171.

³²⁰ Sjouke Jonker, Persönliche Anmerkungen zu einigen aktuellen institutionellen und politischen Fragen (ohne Datum), ACDP, 09-001-354.

Vorsitzende der Mitgliedsparteien der EVP, darunter Martens, Kohl und der niederländische Ruud Lubbers drohten unter anderen bei ihrem Gipfel im November 1983 explizit damit, dass sie unter Beachtung der anhaltenden Ablehnung seitens einiger anderer Mitgliedstaaten vorhätten, den besten Weg dafür zu finden, wie es möglich wäre, denjenigen Mitgliedern, die institutionelle Reformen fortsetzen möchten, mit Bezug auf ihre Reformagenda weitere Zugeständnisse anzubringen.³²¹

Warum haben Regierungen dem EP in der EEA und umfassender im Maastricht-Vertrag und den späteren Änderungen des Vertrags Befugnisse eingeräumt? Der liberale Intergouvernementalismus argumentierte, dass die EEA aus der Annäherung der nationalen Präferenzen (nicht zuletzt deren der britischen Regierung) zugunsten des Binnenmarktprogramms resultierte, das mit gemäßiger institutioneller Reform kombiniert war, um sie effizient mit politischer Unterstützung der Delors I-Kommission umzusetzen.³²² Während dieses Argument den Übergang zur Mehrheitsentscheidung im Rat für die Binnenmarktvorschriften potentiell erklären könnte, lässt es die Übertragung von zusätzlichen Befugnissen an das EP, wenn auch in Form des neuen Kooperationsverfahrens begrenzt, völlig außer Acht. Theorien der rationalen Entscheidung um das Verhalten der Mitgliedstaaten in der EG/EU zu verstehen, argumentierten aus der sogenannten Prinzipal-Agent-Perspektive, dass nationale Regierungen Funktionen und zugehörige Befugnisse an überstaatliche Institutionen zu ihrem eigenen Vorteil delegieren. Diese Funktionen umfassen die Bereitstellung von glaubwürdigem, unabhängigem Fachwissen und die Überwachung der Konformität mit den vertraglichen Verpflichtungen, zum Beispiel unter allen „Auftraggebern“ oder Mitgliedstaaten.³²³ In dieser Lektüre geht es aber nicht um die Funktionen, die das EP für die Mitgliedstaaten erfüllen könnte. Ein unmittelbar gewähltes Parlament kann offensichtlich nicht sinnvoll kontrolliert werden und wird – wie es das EP damals und heute tut – seine eigenen Tagesordnungen und Präferenzen entwickeln, welche die oft einvernehmliche Entscheidungsfindung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Ministerrat nur komplizierter macht.

Die Argumentation von Berthold Rittberger und anderen, dass die Mitgliedstaaten nach Lösungen des Demokratiedefizits suchten und diese auf natürlicher Weise in nationalen Vorlagen für parlamentarische Systeme fanden, ist schon überzeugender.³²⁴ Der früher erwähnte Hinweis der britischen konservativen MdEP auf die sittliche und politische Notwendigkeit der Briten, parlamentarische Funktionen auf EG-Ebene zu unterstützen, die dem Vereinigten Königreich offensichtlich lange wohl gedient hatte, ist ein typisches Beispiel dafür. Wie allerdings diese Studie gezeigt hat, trugen zwei weitere Faktoren zur Umsetzung der wesentlichen institutionellen Reform bei, und beide waren durch das EP beeinflusst. Der erste war die Verstrickung der Mitgliedstaaten in ihrer eigenen politischen Rhetorik, die es schwierig, wenn nicht unmöglich machte, dem EP mehr Befugnisse für immer zu verweigern – ein Argument, das Frank Schimmelfennig in ähnlicher Weise über das Versprechen der NATO und der EU zur Osterweiterung in den 1990er Jahren vorgebracht hatte.³²⁵ Die zweite war die von den eher euroskeptischen Ländern empfundene Bedrohung, dass sie in einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten an den Rand geraten könnten. Spinelli und die EP-Mehrheit nahmen diese Bedrohung durch das von ihnen vorgeschlagene Ratifizierungsverfahren für den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union bewusst in Kauf

³²¹ Sommet de la démocratie chrétienne, *La Dernière Heure*, 28. November 1983.

³²² Moravcsik, *The Choice for Europe*.

³²³ Siehe Mark Pollack (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press.

³²⁴ Rittberger, *Building Europe's Parliament*; Berthold Rittberger (2003) The Creation and Empowerment of the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), 203–225.

³²⁵ Frank Schimmelfennig (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press.

und förderten sie auch in ihren Beziehungen mit anderen EG-Akteuren wie Mitterrand, der auch daran glaubte, dass sie eine nützliche taktische Waffe sei.

Die integrationsbefürwortenden britischen Konservativen wie Geoffrey Howe und Malcolm Rifkind, sowie fast ihr gesamtes EP-Kontingent nutzten das Argument gegen den Selbstausschluss aus dem Kern in einem Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten um Thatcher dazu zu drängen, zusätzlich zur Mehrheitsentscheidung die Übertragung von mehr Befugnissen an das EP in der EEA zu akzeptieren. Selbst Regierungen, die generell gegen mehr überstaatliche Integration waren, hatten in der Vergangenheit institutionelle Regelungen akzeptiert, die verbindlicher waren als der Intergouvernementalismus mit einem nationalen Veto. Sie hatten es getan, um bestimmte politische Ziele zu erreichen. So hatte die britische Regierung selbst die Mehrheitsentscheidung im Ministerrat über die Frage der korrekten Umsetzung des Vertrags in die EFTA-Konvention eingefügt, um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten die Regeln missachten. Diese Absicht war für Thatcher eine wichtige Motivation dafür, der Mehrheitsentscheidung für den Binnenmarkt auch für die EG zuzustimmen, die sie als Erweiterung ihrer nationalen wirtschaftspolitischen Agenda auf die EG schließlich befürwortete, obwohl dies später weit größere, unvorhersehbare Konsequenzen haben sollte.

5. Schlussfolgerung

Diese Studie hat aufgrund von verschiedenen Archivquellen von EG-Institutionen und politischen Parteien, sowie von Altiero Spinellis privaten Unterlagen, von Interviews, Medienberichten und der zeitgenössischen Literatur die Rolle des EP im turbulenten Prozess der Konstitutionalisierung der EG während der ersten beiden Wahlperioden nach den ersten Direktwahlen 1979 nachgezeichnet. Sie hat gezeigt, wie das EP versuchte, seine nach 1979 unveränderten, begrenzten Befugnisse zu nutzen, um verfahrenstechnische Zugeständnisse von Kommission und Rat, zum Beispiel durch die Ablehnung der EG-Haushalte für die Folgejahre 1979 und 1984, zu erwirken. Es wurde jedoch schnell klar, dass diese Politik, institutionelle Regeln und Praktiken im Rahmen des EWG-Vertrags „in kleinen Schritten“ zu ändern, völlig unzureichend war, um die größere Vision des EP von einer Gemeinschaft mit viel effizienteren und demokratischeren Entscheidungsstrukturen zu erreichen. Folglich hat sich ein großer Teil dieser Studie auf den Versuch des EP konzentriert, das zu erfüllen, was Politikwissenschaftler seine systemgestaltende Funktion genannt haben. Mit dem Entwurf des Vertrags über die Europäische Union wollte das EP die formale und explizite Konstitutionalisierung der EG erreichen und mehr (Gesetzgebungs-)Befugnisse durch einen großen institutionellen Sprung in Form eines transformativen neuen Vertrags erlangen, der in einem bisher einzigartigen, direkten Ratifizierungsprozess durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden sollte – in einem Prozess, der die Schaffung eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten bedrohte, in dem die eher integrationsbefürwortenden Länder nicht mehr durch widerwillige Nachzügler wie das Vereinigte Königreich und Dänemark zurückgehalten werden würden.

Wäre das EP nur ein Debattierklub gewesen, in dem die deutschen Grünen nach 1984 mehr Zeit mit der Erörterung der zweiten internationalen Konferenz zum Thema Prostitution und die Notlage der Navajo in den Vereinigten Staaten verbrachten – also von Themen, die bequem außerhalb des Umfangs des EWG-Vertrags lagen – als mit der Zukunft von Europa, dann liegt die Frage nahe: Na und? Wie allerdings diese Untersuchung gezeigt hat, hatte die Förderung der institutionellen Reform durch das EP in der Dekade nach 1979 transformative Auswirkungen auf verschiedene Art und Weise: auf die interne Dynamik innerhalb des EP selbst und auf die Arbeit der Fraktionen; auf die externe Dynamik der interinstitutionellen Beziehungen mit den nationalen Parlamenten, der Kommission und dem Rat; auf die Form und auf die Geschwindigkeit des nicht-teleologischen Prozesses der Konstitutionalisierung der EG; und schließlich auf das Verständnis des Demokratiedefizits der EG, mit langfristigen Konsequenzen für die Debatte über die fundamentale Frage der Legitimität der europäischen Union – und über die EU, wie sie sich seit dem Maastricht-Vertrag entwickelte.

Das sogenannte Mikromodell der konstitutionellen Umwandlung erklärt institutionelle Veränderung mit dem Charakter der internen Reaktionen auf externe Änderung.³²⁶ Die internen Reaktionen im EP auf externe Herausforderungen, von der wirtschaftlichen Globalisierung bis zum Wechsel zur exekutiven Regierung zu Lasten der Parlamente, hatten in erster Linie einen Einfluss auf die Institution selbst. Zunächst ist festzustellen, dass die Debatte über institutionelle Reform im EP, in den Fraktionen und in den betroffenen Ausschüssen einen Prozess der Professionalisierung förderte in einer Art von „Ausbildungsphase“ des Parlaments nach 1979.³²⁷ Um die Kommission und die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Ministerrat zu beeinflussen, mussten das EP insgesamt und ihre wichtigsten Fraktionen ihren internen Zusammenhalt und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg stärken. Sie mussten lernen, ihren Instinkt zu unterdrücken, zu Lasten anderer Fraktionen billig zu punkten, zum Beispiel durch Vorbeugung der Aufstellung eines neuen Ausschusses um ihre starke Position im vorhandenen Politischen Ausschuss zu schützen, wie im Fall der EVP. Stattdessen mussten sie die effiziente

³²⁶ Vgl. Kreppel, *The European Parliament*, 3.

³²⁷ Pasquino und Bardi, *The Institutions*, 44.

parteiübergreifende Zusammenarbeit vorziehen, um die größtmögliche Mehrheit im EP für dessen Forderungen für eine institutionelle Reform zu mobilisieren.

Grundlegend wurden die Fraktionen der Notwendigkeit des internen Zusammenhalts in den Fragen der Konstitutionalisierung der EG deutlich bewusst, wobei die EVP große Vorteile hatte, die in ihrer historischen Rolle ihrer „Kerneuropa“-Mitgliedsparteien in der europäischen Integration nach 1945 und in ihrer weitgehend föderalistischen Ideologie verwurzelt war. Der Einfluss der Sozialisten als die größte Gruppe im EP war nach 1979 stark begrenzt, da sie über die Zukunft der EG tief gespalten waren. Nachdem der Fraktionsvorstand dies erkannt hatte, verdoppelte er seine Anstrengungen, um den Prozess des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union dafür zu nutzen, die Maßnahmen der französischen PS und der britischen Arbeiterpartei zu beeinflussen. Diese Parteien haben schließlich die EG/EU als einen geeigneten europäischen Rahmen zur Ausübung von „progressiver“ Politik gesehen – etwas, was die Schaffung einer informellen Großkoalition mit der EVP insbesondere nach 1989, und entscheidend dabei, die zwischenstaatliche Entscheidungsfindung in EG/EU-Angelegenheiten nach der EEA 1987, erheblich erleichterte.

Die interne Wirkung der Debatte über institutionelle Reform hatte zwei weitere Dimensionen. Erstens erkannten und förderten das EP und die Fraktionen das Ausmaß, in dem EG-Angelegenheiten zu innenpolitischen und nicht außenpolitischen Fragen geworden waren und weiterhin zu werden schienen.³²⁸ Die Konstitutionalisierung der EG stellte eine Reihe von Fragen auf unterschiedlichen Ebenen der von den Politikwissenschaftlern so genannten Regierung auf mehreren Ebenen der EU – wie zum Beispiel der innere Zusammenhalt der EG und die eventuelle Notwendigkeit von finanziellen Ausgleichsmaßnahmen unter den Regionen, wie jene die in Deutschland existierten; oder die Beschreibung der Kompetenzen zwischen der EG, den nationalen und subnationalen Ebenen, was sich auf alle demokratisch gewählten Institutionen in der gesamten EG auswirkte und später Regionen im Kontext der Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag mobilisierte, um ihre Rechte zu schützen.

Zweitens erfuhr die EP die Grenzen des Föderalismus als mehr als eine langfristige Führungsideologie, um europäische Union zu erreichen. Obwohl sich die EP-Mehrheit im Entwurf des Vertrags über die Europäische Union ziemlich gemäßigte Reformen vereinbarte und sogar ein formalisiertes Veto für einen zehnjährigen Übergangszeitraum einschloss, kam der Vertrag nie nahe daran, ratifiziert zu werden. Der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union war ein wichtiger konstitutioneller Marker. Delors' funktionalistischer Ansatz der Annäherung von institutioneller Reform an die Politikvernetzung in Form des Binnenmarkts erwies sich aber erfolgreicher als kurz- und mittelfristige Strategie, sowohl in der EEA als auch im Maastricht-Vertrag, wo eine viel weiterreichende Änderung durch die Folgen des Endes des Kalten Krieges erheblich erleichtert wurden. So bestand Kommissar Henning Christophersen bei einem Studientag der Liberalen Fraktion im September 1988 beim Erklären der EEA-Ergebnisse darauf: „Wir sind erfolgreich gewesen ... denn die institutionelle Reform war mit einer äußerst umfassenden politischen Reform verbunden. ... Substanz kam vor Struktur und nicht umgekehrt.“³²⁹

Der konstitutionelle Aktivismus des EP betraf auch die externe Dynamik in Form der entstehenden interinstitutionellen Beziehungen in der EG. Zunächst erkannten die EP-Fraktionen das Ausmaß, zu dem das Ende des Doppelmandats sie von intimen Beziehungen mit den nationalen Parlamenten abschnitt. Neue interinstitutionelle Schemen auf Parteiebene und auf Ebene der nationalen Institutionen versuchten diesen Verlust zu kompensieren, befassten sich aber nicht mit allen MdEP

³²⁸ Siehe auch Maurizio Cotta (1980) *Classe politica e integrazione europea. Gli effetti delle elezioni dirette del Parlamento comunitario. Rivista Italiana di Scienza Politica*, 10 (2), 205-240, hier 240.

³²⁹ Europe 1992, *The Liberal Democrat and Reformist Group's Study Days in Aarhus*, Thursday, September 8, 1988, by Henning Christophersen, HAEU, ADLE 270.

und funktionierten auf sehr unterschiedliche Weise. Darüber hinaus haben MdEP als Folge ihrer Kontakte mit nationalen Parlamentsabgeordneten und Parlamenten besser verstanden, dass sie alternative oder komplementäre Strategien haben, um das Demokratiedefizit zu bewältigen, neben der Erweiterung der Befugnisse des EP mit besonderer Rücksicht auf die Verbesserung der Prüfung der exekutiven Politikgestaltung durch nationale Parlamente. Infolgedessen unternahm das EP nach 1989 viel größere Anstrengungen, um die mit nationalen Parlamenten gepflegten Beziehungen zu intensivieren und offiziell zu gestalten, nicht zuletzt, um die Forderungen nach mehr Befugnissen für sich selbst zu stärken und breite institutionelle Unterstützung für sie in den anstehenden Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag zu sichern.

Die Strategie des EP zur Belästigung der Kommission und des Rates wegen ihres Versäumnisses, das Parlament in der politischen Entscheidungsfindung und in der Gesetzgebung ernster zu nehmen, hatte eine langfristige Auswirkung auf die interinstitutionellen Beziehungen auf EG-Ebene. Vor allem wurde sich die Kommission deutlich der Grenzen der „Output“-Legitimität in ihrer eigenen institutionellen Tradition des technokratischen Internationalismus zu den Zeiten, als der Rat immer mehr blockiert und unfähig schien, Entscheidungen zu treffen, bewusst. Als Delors Kommissionspräsident wurde, verstand er die Notwendigkeit der engeren Zusammenarbeit mit dem EP, um dessen direkte – wenn auch limitierte – auf Wahlen beruhende Legitimität auszuarbeiten, sowie die Unabhängigkeit seiner Institution von den Mitgliedstaaten und seine Fähigkeit zur Festlegung von Tagesordnungen zu stärken. Gleichzeitig mussten nationale Regierungen dem EP, das über Demokratiedefizit und Legitimitätskrise der EG diskutierte und auf den Rat als Quelle dieser Krise zeigte, zumindest eine gewisse Aufmerksamkeit schenken. Obwohl die verschiedenen, während der 1980er Jahre unterzeichneten interinstitutionelle Abkommen kurzfristig eine begrenzte Wirkung auf institutionelle Praktiken hatten, stellten sie allerdings ein Übungsfeld für den nahen Wettbewerb und eine Kooperation zwischen dem EP und nationalen Regierungen in den Koordinierungs- und Mitentscheidungsverfahren nach 1987 und 1993 dar.

Das Engagement des EP wirkte sich auch auf den Konstitutionalisierungsprozess der EG als solchen aus. Wichtig ist, dass das EP mit dem Entwurf des Vertrags über die Europäische Union einen riesigen Beitrag zur Bereicherung des Umfangs der konstitutionellen Ideen und institutioneller Optionen geleistet hat, die die EG-/EU-Akteure später in den Änderungen des Vertrags ausarbeiten konnten. Jacqué erinnert sich zum Beispiel daran, wie die Debatte anlässlich des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union 1983-1984 über Subsidiarität seine Denkweise und die von anderen Rechtswissenschaftlern und -beratern im Hinblick darauf änderte, wie man das Prinzip operationalisieren sollte, mit unmittelbarem Einfluss auf die Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag (Interview Jacqué). Allgemeiner ausgedrückt war der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union eine konstitutionelle Fundgrube, aus welcher politische Akteure und Verfassungsrechtler Bausteine für die späteren Änderungen des Vertrags entnahmen.

Wie diese Studie gezeigt hat, waren viele Ideen des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union nicht neu. Zum einen hatte Spinelli als Kommissar von 1970 bis 1976 bereits geholfen, konkrete Optionen für die institutionelle Veränderung zu definieren. Der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union stärkte für diese Ideen, einschließlich zum Beispiel der Mitentscheidungsbefugnisse des EP im Gesetzgebungsverfahren, den vorhandenen ideologischen Pfad und stellte das her, was man etwa als ideelle Pfadabhängigkeiten bezeichnen könnte. Der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union empfahl auch, einige andere Ideen, wie das Konzept eines Finanzausgleichsmechanismus unter den Regionen, von der nationalen Ebene zu erhöhen. Darüber hinaus wurde einiges von Grund auf neu erfunden, wie die Möglichkeit der Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, welche die Voraussetzungen der Mitgliedschaft wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit dauerhaft verletzen – eine konstitutionelle Idee, die schlussendlich Eingang in den Vertrag von Amsterdam und später in den Vertrag von Lissabon gefunden hat.

Aktuellere Studien fanden außerdem, dass eine Verfassungsänderung in der EU immer dann ausgelöst wird, wenn die Bedeutsamkeit von Bedenken hinsichtlich der Ineffizienz oder unzureichender demokratischer Qualität des vorhandenen institutionellen Rahmens hoch ist.³³⁰ Durch seine ständige Unruhe hat das EP eigentlich zur Erhöhung der Bedeutsamkeit des Demokratiedefizits der EG und der Notwendigkeit der Abhilfe während der 1980er Jahre massiv beigetragen. Trotz der begrenzten Medienberichte über ihre Debatten, über die Tätigkeiten ihrer Fraktionen und die Ausschussarbeit konnte niemand in Westeuropa dem Eindruck entkommen, dass die EG schwere institutionelle Probleme hatte und es ihr an Entscheidungsfähigkeit sowie Input-Legitimität mangelte, und dass die nationalen Regierungen zum großen Teil Schuld an dieser bedenklichen Situation waren und unbedingt etwas tun mussten, um das Problem zu lösen.

Auch hier fehlt Rittbergers konstruktivistische Erklärung über die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das EP mit Befugnissen auszustatten. Nationale Regierungen haben nicht auf wundersame Weise erkannt, dass ihre normativen Standards von „angemessener“ Regierung oder Governance Mehrheitsentscheidung und eine starke Rolle für ein unmittelbar gewähltes Parlament auch im Gesetzgebungsverfahren beinhalteten und dass sie sich infolgedessen entschieden, mehr Befugnisse an das EP zu übertragen. In diesem Fall sollte die Frage gestellt werden, warum nationale Regierungen das Mitentscheidungsverfahren im originalen EWG-Vertrag nicht im Vorhinein vorstellten, als parlamentarische Systeme in allen sechs Gründerstaaten bereits etabliert waren. Selbst Rittberger fragt in seiner Studie, ob das EP einer aktiven Strategie in der Erweiterung seiner Befugnisse folgte.³³¹

Diese Studie hat nicht nur gezeigt, dass das EP in den 1980er Jahren in der Tat einer solchen Strategie folgte, was offensichtlich ist, sondern auch, wie diese für die weitere europäische Integration zählte.³³² Dem EP ist es insbesondere durch seine umfassende informelle Vernetzung im System der Regierung auf mehreren Ebenen und mit anderen institutionellen sowie gesellschaftlichen Akteuren gelungen, wesentlichen Druck auf nationale Regierungen auszuüben, wobei politische Parteien und Fraktionen eine Schlüsselrolle in diesem Prozess spielten. Auf diese Weise ließ das EP nationale Regierungen rhetorisch aktiv in die Falle gehen und zwang sie zur Erkenntnis, wie abseits institutioneller Rahmen und Praktiken der EG mit den unterschiedlichen etablierten nationalen parlamentarischen Systemen und Praktiken standen; und dass es völlig unhaltbar war, wenn das EP seine Legitimität in den Augen der Bürger und langfristig sein Überleben nicht riskieren wollte. Auf diese Weise kann tatsächlich „wenig Zweifel darüber bestehen, dass die EEA ohne [den Prozess des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union] und die von diesem generierten politischen Impulse nicht in Gang gekommen wäre“, bzw. die sogenannte politische Union nicht im Maastricht-Vertrag vereinbart wäre.³³³

Sogar wenn die EG den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union verabschiedet hätte, wäre nicht alles hinsichtlich des Status von Brüssel und Straßburg gut gewesen. Erstens blieb das EP selbst durch seine öffentliche Agitation zur institutionellen Reform in der Falle der Debatte über Demokratiedefizit stecken. Zur Zeit der zweiten Direktwahlen 1984 fand eine Eurobarometer-Umfrage statt, laut der etwa die Hälfte aller Bürger wollte, dass das EP eine „wichtigere Rolle“ in der EG spiele, und beinahe so viele unterstützten den Entwurf des Vertrags über die Europäische Union

³³⁰ Frank Schimmelfennig et al. (2006) Conditions for EU constitutionalization: a qualitative comparative analysis, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), 1168-1189, hier 1186.

³³¹ Rittberger, *Building Europe's Parliament*.

³³² Siehe auch Maurer, *Parlamentarische Demokratie*.

³³³ Juliet Lodge (1990) Ten Years of an Elected European Parliament, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *The 1989 election of the European Parliament*, London: Macmillan, 1-35, hier 9.

mit signifikanten Abweichungen in den Mitgliedstaaten.³³⁴ Gleichzeitig glaubten zwischen ein Fünftel und drei Fünftel der Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der dritten Direktwahlen, dass das EP bereits „ähnliche Befugnisse hat wie die nationalen Parlamente“.³³⁵ Unter diesem Gesichtspunkt hätten die Bürger versucht gewesen sein können zu fragen, ob nicht auch das EP von Bedeutung für das Demokratiedefizit gewesen wäre anstatt die Lösung zu sein, da es offensichtlich nichts getan hatte, um die zu beseitigen.

In den ersten zehn Jahren nach 1979 hatte das EP wohl interne Probleme, die darüber hinaus zum Demokratiedefizit der EG beigetragen haben. Am Anfang hatte es eine Reihe von politischen Schwergewichten gegeben, wie zum Beispiel Willy Brandt, die nicht oft im EP zu sehen waren. Andere, wie die deutschen Grünen nach 1984, betrachteten das EP als eine Plattform zur Vorbereitung des Sturzes des US-Kapitalismus. Allgemeiner ausgedrückt ritten zu viele MdEP ihre eigenen politischen Steckenpferde. Das EP wurde während der 1980er Jahre als Parlament professionalisiert, wobei dieser Prozess allerdings äußerst langsam war. Mangels transnationalen europäischen Medien fanden es MdEP außerdem schwer, mit der nationalen Öffentlichkeit effizient zu kommunizieren und ihre Mitbürger über das EP und deren nützlichen Rolle im politischen System der EG zu überzeugen.³³⁶ Ernest Wistrich, Direktor der Europäischen Bewegung im Vereinigten Königreich, schrieb 1981 zum Beispiel an den konservativen MdEP James Scott-Hopkins über das Ergebnis einer Meinungsumfrage, wobei nur fünf Prozent der Befragten den in ihrem Wahlkreis gewählten MdEP nennen konnten. Wistrich wies auch darauf hin, dass das Wissen über das EP und darüber, wie man den Kontakt zu einem MdEP aufnimmt, wesentlich geringer war bei denjenigen mit niedrigerem sozioökonomischen Status, wie sie damals genannt wurden –³³⁷ eine Form der sozialen Differenzierung, die inzwischen in eine tiefe Spaltung zwischen überstaatlicher denkenden Gesellschaftsgruppen mit höherer Ausbildung, die von der europäischen Integration profitieren und den eher lokal denkenden Gesellschaftsgruppen mit niedrigem Ausbildungs- und Einkommensniveau, die vor deren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Einkommen und Identität Angst haben.

In den 1980er Jahren hatte das EP endlich eine einfache Antwort auf das wesentlich kompliziertere Problem des Demokratiedefizits: seine Befugnisse auf der EG-Ebene zu erweitern. Diese Antwort, die durch die Erfahrung der Parlamentarisierung von politischen Systemen auf einzelstaatlicher Ebene geprägt war, übersah allerdings mindestens zwei Aspekte. Erstens hat sie die Rolle der nationalen Parlamente, die sie weiterhin in der Schaffung von Legitimität für die Politikgestaltung der nationalen Regierungen und für zwischenstaatliche Verhandlungen und Kompromissfindung im Europäischen Rat und im Ministerrat, außer Acht gelassen. Parlamentarische Kontrolle auf der nationalen Ebene zu stärken war aus dieser Perspektive nicht nur eine Sache der nationalen Parlamente. Es lag auch im Interesse des EP, das es als eine geeignete ergänzende Strategie, um sich mit mehr Befugnissen auszustatten, viel stärker hätte voranbringen können. Zweitens hatte das EP während der 1980er Jahre weitgehend ignoriert, dass Parlamente nach der Erfahrung der 1968 Studentenrevolte und den sozialen Bewegungen in den 1970er Jahren *allein* nicht mehr in der Lage waren, demokratisch-politische Systeme mit Input-Legitimität auszustatten. Ihre eigenen Verbindungen mit gesellschaftlichen Akteuren sind allerdings bis zu den 1980er Jahren elementar geblieben. Das EP und die Kommission zusammen haben erst in den 1990er Jahren erkannt, dass die EU ihre Bürger, auch wenn hauptsächlich in Form von organisierten gesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen, informieren und mehr in ihre Arbeit einbeziehen muss.

³³⁴ EC Parliament Poll Finds Support for Bigger Role, *Wall Street Journal*, 30. Mai 1984.

³³⁵ Oskar Niedermayer (1991) The 1989 European elections: campaigns and results, *European Journal of Political Research*, 19 (1), 3-16, hier 4.

³³⁶ Juliet Lodge (1982) The European parliament after direct elections: Talking shop or putative legislature? *Journal of European Integration*, 5 (3), 259-284, hier 283.

³³⁷ The European Movement (British Council), Ernest Wistrich, Director, to Sir James Scott-Hopkins, MEP, 24. März 1981, CPA, CCO 508/2/3.

Interviews

- Alemann, Mechthild von, Telefon, 14.12.2017 (Wolfram Kaiser)
- Cheysson, Claude, Paris, 10.10.1997 (Gérard Bossuat, EUI Oral History Collections)
- Cockfield, Lord, London, 24.8.1998 (Andrew Crozier, EUI Oral History Collections)
- Corbett, Richard, Brüssel, 27.9.2017 (Wolfram Kaiser)
- Dastoli, Virgilio, Telefon, 10.10.2017 (Wolfram Kaiser)
- Focke, Katharina E., Köln, 16.9.1998 (Gerhard Brunn, EUI Oral History Collections)
- Hänsch, Klaus, Düsseldorf, 16.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Hänsch, Klaus, Düsseldorf, 24.8.1998 (Gerhard Brunn, EUI Oral History Collections)
- Irmer, Ulrich, Telefon, 29.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Jacqué, Jean-Paul, Brügge, 17.10.2017 (Wolfram Kaiser)
- Jansen, Thomas, Telefon, 13.6.2018 (Wolfram Kaiser)
- Klepsch, Egon, Koblenz, 10.3.1999 (Wilfried Loth, EUI Oral History Collections)
- Mahling, Lothar, Düsseldorf, 27.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Marquand, David, Oxford, 7.6.2011 (Piers Ludlow, HISTCOM.2, EUI Oral History Collections)
- Nickel, Dietmar, Skype, 27.10.2017 (Wolfram Kaiser)
- Pöttering, Hans-Gert, Brüssel, 26.6.2018 (Wolfram Kaiser)
- Scarascia-Mugnozza, Beatrice, Brüssel, 26.6.2018 (Wolfram Kaiser)
- Shackleton, Michael, Skype, 27.11.2017 (Wolfram Kaiser)
- Toornstra, Dick, Telefon, 17.11.2017 (Wolfram Kaiser)

Archive

Archiv für christlich-demokratische Politik (ACDP), St. Augustin, Deutschland

Archiv Grünes Gedächtnis der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (AGG), Berlin, Deutschland

Archiv der Konservativen Partei (CPA), Oxford, Vereinigtes Königreich

Archiv des Rates der Europäischen Union, (ZRE), Brüssel, Belgien

Historisches Archiv der Europäischen Kommission, (ECHA), Brüssel, Belgien

Historischen Archive des Europäischen Parlaments (HAEP), Luxemburg, Luxemburg

Historischen Archive der Europäischen Union (HAEU), Florenz, Italien

Bibliografie

- Aschmann, Birgit (1999) "Treue Freunde...?" Westdeutschland und Spanien 1945-1963, Stuttgart: Steiner.
- Attinà, Fulvio (1990) The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties, *European Journal of Political Research*, 18, 557-579.
- Bajon, Philip (2012) Europapolitik „am Abgrund“. Die Krise des „leeren Stuhls“ 1965-66, Stuttgart: Franz Steiner.
- Bieber, Roland (1992) Majority Voting and the Cooperation Procedure, in: Christian Engel und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, 51-65.
- Bieber, Roland, Jean-Paul Jacqué und Joseph Weiler (1985) *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.)
- Bomsdorf, Eckart (1980) Die Kräfteverteilung im Europa-Parlament nach Fraktionen und Ländern, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 11, 396-403.
- Bonfreschi, Lucia (2015) The Gaullist Party and Europe. Political Divisions and Strategies for the Reacquisition of Power, 1976-1992, in: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina und Antonio Varsori (Hrsg.) *European Parties and the European Integration Process, 1945–1992*, Bern: Peter Lang, 213-235.
- Bourguignon-Wittke, Roswitha et al. (1985) Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects, *Journal of Common Market Studies*, 24 (1), 39-59.
- Bourguignon-Wittke, Roswitha und Otto Schmuck (1984) Demokratisierung des EG-Systems durch das direktgewählte Europäische Parlament? Eine vorläufige Bilanz der ersten Wahlperiode, *Integration*, 7 (2), 91-116.
- Bressensdorf, Agnes Bresselau von (2015) *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979-1982/3*, Berlin: de Gruyter.
- Burgess, Michael (1986) Altiero Spinelli, Federalism and the EUT, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 174-185.
- Calligaro, Oriane (2013) *Negotiating Europe. EU Promotion of Europeanness since the 1950s*, Basingstoke: Palgrave.
- Capotorti, Francesco et al. (1986) *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14. February 1984*, Oxford: Clarendon Press.
- Cardozo, Rita und Richard Corbett (1986), *The Crocodile Initiative*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 15-46.
- Carrington, Peter (1988) *Reflections on Things Past: The Memoirs of Lord Carrington*. Glasgow: Collins.
- Cavallaro, Maria Elena (2015) The Europeanism of the PSOE from the Anti-Francoist Choice to the Social Democratic Transformation of the Party (1977-1992), in: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina und Antonio Varsori (Hrsg.) *European Parties and the European Integration Process, 1945–1992*, Bern: Peter Lang, 93-112.
- Christiansen, Thomas und Christine Reh (2009) *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Claeys, Paul-H. und Nicole Loeb-Mayer (1979) Trans-European Party Groupings: Emergence of New and Alignment of Old Parties in the Light of the Direct Elections to the European Parliament, *Government and Opposition*, 14, 455-478.
- Coombes, David (1989) Die europäische Parlamentstradition und ihre Bedeutung für die europäische Integration, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen*

- Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn: Europa Union Verlag, 95-116.
- Corbett, Richard (1998) *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke: Palgrave.
- Corbett, Richard (1992) *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *Journal of Common Market Studies*, 30 (3), 271-298.
- Corbett, Richard (1989) *Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Mehr Einfluß für das Europäische Parlament*, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 185-198.
- Corbett, Richard (1989) *Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New 'Single Act' Powers*, *Journal of Common Market Studies*, 27 (4), 359-372.
- Corbett, Richard (1987) *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, in: Roy Pryce (Hrsg.) *The Dynamics of European Union*, London: Croom Helm, 238-272.
- Corbett, Richard (1987) *Why the Single Act is not enough*, *The European*, 1 (6), 24-25.
- Corbett, Richard (1986) *Altiero Spinelli: Man of vision and action*, *Courrier du Parlement*, 476, 11-12.
- Corbett, Richard (1984) *The European Parliament and its Initiatives*, *Contemporary Review*, June, 292-298.
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis und Michael Shackleton (2003) *The European Parliament at fifty: A view from the inside*, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), 353-373.
- Corbett, Richard und Francis Jacobs (1989) *Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments*, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 147-184.
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis und Michael Shackleton (2005) *The European Parliament*, 6. Auflage, London: John Harper Publishing.
- Corbett, Richard und Otto Schmuck (1992) *The new Procedures of the European Community after the Single European Act. Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience*, in: Christian Engel und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, 33-49.
- Corbett, Richard und Juliet Lodge (1986) *Progress and Prospects*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 151-185.
- Cotta, Maurizio (1980) *Classe politica e integrazione europea. Gli effetti delle elezioni dirette del Parlamento comunitario*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 10 (2), 205-240.
- Crowson, N.J. (2007) *The Conservative Party and European Integration since 1945*, Abingdon: Routledge.
- D'Amico, Renato (1981) *Considerazioni in margine a recenti studi sul Parlamento*, *Il Politico*, 46 (1-2), 281-299.
- Davis, Bill und Morten Rasmussen (2012) *Towards a New History of European Law*, *Contemporary European History*, 21 (3), 305-318.
- Delors, Jacques (2004) *Erinnerungen eines Europäers*, Berlin: Parthas (auf Französisch 2004).
- Devantier, Alexandra (2014) *Appointment of the Commission: Parliament's role before 1995*, EPRS European Union History Series Briefing, PE 538.878
- Duchêne, François (1994) *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, New York: Norton.
- Dumas, Roland (2015) *Politiquement incorrect: Secrets d'Etat et autres confidences – Carnets 1984-2014*, Paris: La Recherche Midi.
- Earnshaw, David J. (1984) *The European parliament's quest for a single seat*, *Journal of European Integration*, 8 (1), 77-93.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1982) *Das Parlament muß berechenbar sein. Zum Verhältnis von Kommission und Europäischem Parlament*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (2), 185-190.

- European Parliament (1988) *Battling for the Union*. Altiero Spinelli, Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Featherstone, Kevin (1981) *Socialists and European Integration: The Attitudes of British Labour Members of Parliament*, *European Journal of Political Research*, 9 (4), 407-419.
- Feld, Werner J. und Edelgard E. Mahant (1986) *New efforts for European Union: Hopes, Progress, and Disappointments*, *Journal of European Integration*, 10 (1), 39-58.
- Fontaine, Pascal (2009) *Herzenssache Europa – Eine Zeitreise 1953-2009*, Brüssel: Racine (Französisch: 2009).
- Fowler, Linda, Polhuis, Pieter und Scott C. Paine (1983) *Changing Patterns of Voting Strength in the European Parliament*, *Comparative Politics*, 15 (2), 159-175.
- Franklin, Mark N. und Susan E. Scarrow (1999) *Making Europeans? The Socializing Power of the European Parliament*, in: Richard S. Katz und Bernhard Wessels (Hrsg.), *The European Parliament, the national parliaments, and European integration*, New York: Oxford University Press, 45-59.
- Freestone, David und Scott Davidson (1986) *The EUT: Legal Problems*, in: Juliet Lodge (Hrsg.), *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 125-150.
- Gaffney, John (1996) *Political parties and the European Union*, London, Routledge.
- Gehler, Michael und Wolfram Kaiser (2004) (Hrsg.) *Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965*, München: K.G. Saur.
- Genscher, Hans-Dietrich (1995) *Erinnerungen*, München: Siedler Verlag.
- Germond, Carine (2013) *Preventing Reform: Farm Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, in: Wolfram Kaiser und Jan-Henrik Meyer (Hrsg.) *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 106-128.
- Giscard d'Estaing, Valéry (2001) *Entretiens*. Paris: Flammarion.
- Glencross, Andrew (2010) *Altiero Spinelli and the Idea of the U.S. Constitution as a Model for Europe. The Promises and Pitfalls of an Analogy*, in: Andrew Glencross und Alexander H. Trechsel (Hrsg.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Grabitz, Eberhard und Otto Schmuck (1984) *Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der EG-Handlungsspielräume, Rollenbeschreibung, Funktionen*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15 (3), 427-440.
- Graglia, Piero S. (2008) *Altiero Spinelli*, Bologna: Mulino.
- Green Cowles, Maria (1995) *Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992*, *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), 501-526.
- Greenstein, Fred I. (1992) *Can personality and politics be studied systematically?*, *Political Psychology*, 13 (1), 105-128.
- Guerrieri, Sandro (2015) *The Genesis of a Supranational Representation. The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958*, in: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina und Antonio Varsori (Hrsg.), *European Parties and the European Integration Process, 1945–1992*, Bern: Peter Lang, 393-410.
- Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe*, Stanford/CA: Stanford University Press.
- Hartmann, Jürgen (1982) *Die institutionelle Entwicklung der EG: Grundlagen und Perspektiven*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (2), 240-249.
- Hartzer, Craig E. (1982) *A study of integration behaviour in the committees of the European Parliament: 1959–1976*, *Journal of European Integration*, 6 (1), 75-106.
- Hix, Simon (1994) *The study of the European community. The challenge to comparative politics*, *West European Politics*, 17 (1), 1-30.
- Hix, Simon, Noury, Abdul und Gérard Roland (2005) *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001*, *British Journal of Political Science*, 35 (2): 209-234.

- Hix, Simon und Christopher Lord (1998) A Model Transnational Party? The Party of European Socialists, in: David S. Bell und Christopher Lord (Hrsg.), *Transnational parties in the European Union*, Aldershot: Ashgate, 88-101.
- Hix, Simon, Raunio, Tapio und Roger Scully (2003) Fifty Years On: Research on the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), 191-202.
- Hoffman, Stanley (1966) Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, 95 (3), 862-915.
- Hooghe, Liesbet und Gary Marks (2001) *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Inglehart, Ronald et al. (1980) Broader Powers for the European Parliament? The Attitudes of Candidates, *European Journal of Political Research*, 8 (1), 113-132.
- Jachtenfuchs, Markus (2002) *Die Konstruktion Europas: Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Jacobs, Francis Brendan (1991) The European Parliament and Economic and Monetary Union, *Common Market Law Review*, 28, 361-382.
- Jacqué, Jean-Paul und Kristin Schreiber (1989) Strategien für das Europäische Parlament: Abschied von nationalen Konfliktlinien, *Integration*, 12 (2), 61-71.
- Jean Monnet, Father of Europe. The 1971 BBC Documentary <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2014/03/14/jean-monnet-father-of-europe-the-1971-bbc-documentary/> (abgerufen am 29. Oktober 2018).
- Judge, David und David Earnshaw (2008) *The European Parliament*, 2. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaiser, Wolfram (2018) Transnational Practices Governing European Integration: Executive Autonomy and Neo-Corporatist Concertation, *Contemporary European History*, 27 (2), 239-257.
- Kaiser, Wolfram (2013) Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement, Policy and Allegiance in the European People's Party, in: Wolfram Kaiser und Jan-Henrik Meyer (Hrsg.), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 15-37.
- Kaiser, Wolfram (2007) *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaiser, Wolfram (2002) „Weltordnung der Partnerschaft“: Genschers Ansätze einer westdeutschen Globalpolitik 1974-1982, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.) *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, 201-221.
- Kaiser, Wolfram (1999) *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945-1963*, Basingstoke: Macmillan.
- Kaiser, Wolfram und Jan-Henrik Meyer (2017) (Hrsg.) *International Organizations and Environmental Protection. Conservation and Globalization in the Twentieth Century*, New York: Berghahn.
- Kaiser, Wolfram und Johan Schot (2014) *Writing the Rules for Europe. Experts, Cartels, and International Organizations*, Basingstoke: Palgrave
- Kaiser, Wolfram und Christian Salm (2009) Transition und Europäisierung in Spanien und Portugal. Sozial- und christdemokratische Netzwerke im Übergang von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie, *Archiv für Sozialgeschichte*, 49, 259-282.
- Kaiser, Wolfram und Jürgen Elvert (2004) (Hrsg.) *European Union Enlargement. A Comparative History*, London: Routledge.
- Keohane, Robert O. und Stanley Hoffmann (1991) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press.
- Kietz, Daniela (2006) Europäisches Parlament und Parlamentarisierung der EU, *Integration*, 29 (2), 158-165.

- Knudsen, Ann-Christina L. (2009) *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca/NC: Cornell University Press.
- Kofler, Georg (1983) *Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung*, Wien – Köln – Graz: Böhlau
- Kohl, Helmut (2004) *Erinnerungen 1982-1990*, München: Droemer.
- Kosch, Ariette und Otto Schmuck (1983) *Das Europäische Parlament in seiner ersten Wahlperiode: Bilanz und Perspektiven im Widerstreit der Meinungen*, Berlin: Institut für Europäische Politik.
- Kreppel, Amie (2002) *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladrech, Robert (1993) *Parliamentary democracy and political discourse in EC institutional change*, *Journal of European Integration*, 17 (1), 53-69.
- Ladrech, Robert (1996) *Political parties in the European Parliament*, in: John Gaffney (Hrsg.) *Political parties and the European Union*, London: Routledge, 290-307.
- Leopold, Patricia M. (1982) *Community law-making: opinions of the European Parliament*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2 (3), 454-459.
- Lodge, Juliet (1990) *Ten Years of an Elected European Parliament*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *The 1989 election of the European Parliament*, London: Macmillan, 1-35.
- Lodge, Juliet (1986) *Conclusion*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *Direct elections to the European Parliament 1984*, Basingstoke: Macmillan, 250-273.
- Lodge, Juliet (1986) *The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?* *Journal of Common Market Studies*, 24 (3), 203-223.
- Lodge, Juliet (Hrsg.) (1986) *European Union: The European Community in Search of a Future*. London: Macmillan.
- Lodge, Juliet (1986), *Introduction*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 1-14.
- Lodge, Juliet (1985) *Euro-Elections and the European Parliament: The Dilemma over Turnout and Powers*, *Parliamentary Affairs*, 38 (1), 40-55.
- Lodge, Juliet (1984) *European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative*, *Journal of Common Market Studies*, 22 (4), 377-402.
- Lodge, Juliet (1982) *The European parliament after direct elections: Talking shop or putative legislature?* *Journal of European Integration*, 5 (3), 259-284.
- Lodge, Juliet und Valentine Herman (1980) *Direct Elections to the European Parliament: A Supranational Perspective*, *European Journal of Political Research*, 8 (1), 45-62.
- Lomellini, Valentine (2015) *The PCI and the European Integration from Eurocommunism to Berlinguer's death*, in: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina und Antonio Varsori (Hrsg.) *European Parties and the European Integration Process, 1945–1992*, Bern: Peter Lang, 159-173.
- Lucas, Hans-Dieter (2002) *Politik der kleinen Schritte – Genscher und die deutsche Europapolitik*, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.) *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos, 85-113.
- Ludlow, N. Piers (2016) *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ludlow, N. Piers (2015) *Jacques Delors (1985-1995): Navigating the European Stream at Full Flow*, in: Jan van der Harst and Gerrit Voerman (Hrsg.), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, London: John Harper.
- Ludlow, N. Piers (2014), *Relations with the European Parliament*, in: *The European Commission 1973-1986. History and Memories of an Institution*, Luxemburg: European Commission, 231-241.
- Ludlow, N. Piers (2013) *European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht?* *Journal of European Integration History*, 19 (1), 11-22.

- Maresca, Antonio (1984) Il Parlamento italiano nella gestione della politica comunitaria e nei rapporti con il Parlamento europeo, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 51 (2), 195-213.
- Martens, Wilfried (2008) *Europe: I Struggle, I Overcome*, Heidelberg: Springer Verlag (Niederländisch: 2006).
- Maurer, Andreas (2002) *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos.
- Meyer, Jan-Henrik (2012) A Good European. Hans Edgar Jahn, Anti-Bolshevist, Cold-Warrior, Environmentalist, in: Ann-Christina L. Knudsen und Karen Gram-Skjoldager (Hrsg.) *Living Political Biography: Narrating 20th Century European Lives*, Aarhus: University of Aarhus Press, 137-59.
- Meyer, Jan-Henrik (2011) Green Activism. The European Parliament's Environmental Committee Promoting a European Environmental Policy in the 1970s, *Journal of European Integration History*, 17 (1), 73-85.
- Milward, Alan S. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- Mittag, Jürgen (2011) Die Politisierung der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Anfänge transnationaler Fraktionsbildung im Europäischen Parlament, *Journal of European Integration History*, 17 (1), 13-30.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca/NC: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (1991) Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community, *International Organization*, 45 (1), 19-56.
- Moser, Peter (1996) The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994), *American Political Science Review*, 90 (4), 834-838.
- Mourlon-Druol, Emmanuel (2012) *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*, Ithaca/NC: Cornell University Press.
- Müller, Manuel (2016) Diplomatie oder Parlamentarismus. Altiero Spinellis Ablehnung des Genscher-Colombo-Plans 1981, in: Rüdiger Hohls und Hartmut Kaelble (Hrsg.) *Geschichte der europäischen Integration bis 1989*, Stuttgart: Franz Steiner, 177-184.
- Neuhold, Christine und Pierpaolo Settembri (2007) The role of the European Parliament committees in the EU policy-making process, in: Thomas Christiansen und Torbjörn Larsson (2007) *The role of committees in the policy-process of the European Union: legislation, implementation and deliberation*, Cheltenham: Edward Elgar, 152-180.
- Nickel, Dietmar (2016) Das Erbe Spinellis: Föderale Leitbilder in der Zeit von der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Verfassungsvertrag der EU, in: Rudolf Hrbek und Martin Große Hüttmann (Hrsg.) *Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU*, Baden-Baden: Nomos, 41-59.
- Nickel, Dietmar und Richard Corbett (1984) The draft Treaty establishing the European Union, *The Yearbook of European Law*, 4 (1), 79-121.
- Nicolas, J. (1981) Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté, *Revue du Marché Commun*, xxiv (251), 491-503.
- Nicoll, William (1986) From Rejection to Repudiation: EC Budgetary Affairs in 1985, *Journal of Common Market Studies*, 25 (1), 31-49.
- Niedermayer, Oskar (1991) The 1989 European elections: campaigns and results, *European Journal of Political Research*, 19 (1), 3-16.
- Palayret, Jean-Marie (2010) François Mitterrand and the Spinelli Treaty of 1984, in: Andrew Glencross und Alexander H. Trechsel (Hrsg.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Palmer, Michael (1983) The development of the European parliament's institutional role within the European Community, 1974-1983, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), 183-202.

- Paoli, Simone (2015) Euroright. The Extreme Right in the European Integration Process, 1979-1989, in: Lucia Bonfreschi, Giovanni Orsina und Antonio Varsori (Hrsg.) *European Parties and the European Integration Process, 1945–1992*, Bern: Peter Lang, 313-334.
- Parlement Européen. Direction Générale des Études (1991) *Le Parlement Européen et l'Union Economique et Monétaire, Série économique 20*, Luxembourg: Parlement Européen.
- Parsons, Craig (2006) *A Certain Idea of Europe*, Ithaca/NC: Cornell University Press.
- Pasquino, Gianfranco und Luciano Bardi (1985) *The Institutions and the Decision-Making Process in the Draft Treaty*, EU Working Paper 85/153, Florence: Europäisches Hochschulinstitut (European University Institute).
- Patel, Kiran K. (2013) (Hrsg.) *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pflimlin, Pierre (1991) *Mémoires d'un Européen de la IVe à la Ve République*, Paris: Fayard.
- Pinder, John (1986) *Economic Union and the Draft Treaty*, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, 70-87.
- Plumb, Henry, Tongue, Carole und Florus Wijsenbeek (2000) *Shaping Europe: Impressions of Three MEPs*, London: Federal Trust.
- Pöhle, Klaus (1992) *Parlamente in der EG–Formen der praktischen Beteiligung*, *Integration*, 15 (2), 72-82.
- Pollack, Mark (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press.
- Ponzano, Paolo (2010) *The „Spinelli Treaty“ of February 1984. The Start of the process of Constitutionalizing the EU*, in: Andrew Glencross und Alexander H. Trechsel (Hrsg.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Poptcheva, Eva-Maria (2014) *Spinelli's legacy: the federal path*, European Parliamentary Research Service Briefing 30/01/2014.
- Priestley, Julian (2008) *Six Battles That Shaped Europe's Parliament*, London: John Harper Publishing.
- Rabier, Jacques-René und Ronald Inglehart (1981) *What Kind of Europe? Support for National Independence, Cooperation and Integration in the European Parliament, Government & Opposition*, 16 (2), 185-199.
- Ramírez Pérez, Sigfrido M. (2010) *The European Committee for Economic and Social Progress: Business Networks between Atlantic and European Communities*, in: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht und Michael Gehler (Hrsg.) *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 61-84.
- Rasmussen, Morten (2013) *Establishing a Constitutional Practice: The Role of the European Law Associations*, in: Wolfram Kaiser und Jan-Henrik Meyer (Hrsg.) *Societal Actors in European Integration. Policy-Building and Policy-Making 1958-1992*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 106-128.
- Rattinger, Hans (1982) *Abstimmungsmacht, politische Distanzen und Abstimmungscoalitionen zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament*, *Zeitschrift für Soziologie*, 11 (2), 133-149.
- Reif, Karlheinz und Oskar Niedermayer (1987) *The European parliament and the political parties*, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), 157-172.
- Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann und Klaus Schubert (1979) *Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament?* *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (3), 332-354.
- Rittberger, Berthold (2006) *No integration without representation! European Integration, Parliamentary Democracy, and two Forgotten Communities*, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), 1211-1229.
- Rittberger, Berthold (2005) *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, Berthold (2003) *The Creation and Empowerment of the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), 203–225.

- Rittberger, Berthold und Frank Schimmelfennig (2007) Explaining the constitutionalization of the European Union, *Journal of European Public Policy*, 13(8), 1148-1167.
- Rosengarten, Ulrich (2008) *Die Genscher-Colombo-Initiative. Baustein für die Europäische Union*, Baden-Baden: Nomos.
- Salm, Christian (2017) Impact of the ECSC Common Assembly on the politics, negotiation and content of the Rome Treaties, *EPRS European Parliament History Series PE 563.518*.
- Salm, Christian (2016) *Transnational Socialist Networks in the 1970s. European Community Development Aid and Southern Enlargement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Sandholtz, Wayne und John Zysman (1989) Recasting the European Bargain, *World Politics*, 42 (1), 95-128.
- Scalingi, Paula (1980) *The European Parliament: the three-decade search for a united Europe*, London: Aldwych.
- Schimmelfennig, Frank et al. (2006) Conditions for EU constitutionalization: a qualitative comparative analysis, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), 1168-1189.
- Schimmelfennig, Frank (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmuck, Otto und Wolfgang Wessels (1989) Konturen eines zeitgemäßen Leitbildes für das Europäische Parlament: Ergebnisse des Projekts und Desiderata für die Forschung, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 283-304.
- Schmuck, Otto und Wolfgang Wessels (1985) Die Mailänder Tagung des Europäischen Rats – Weder Fehlschlag noch Durchbruch zur Europäischen Union, *Integration*, 8 (3), 95-102.
- Schöndube, Claus (1980) Ein Jahr Europäisches Parlament – Bericht eines ständigen Beobachters, *Integration*, 3 (4), 143-155.
- Schoutheete, Philippe de (1986) Le rapport Tindemans: dix ans après, *Politique étrangère*, 51 (2), 527-538.
- Schwarz, Hans-Peter (2012) *Helmut Kohl: Eine politische Biographie*. München: DVA.
- Scoffoni, G. (1992) Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté, *Cahier de droit européen*, 28 (1-2), 22-41.
- Shaw, Jo (2003) Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism, *European Law Journal*, 9 (1), 45-68.
- Sidjanski, Dusan (1987) Du projet de traité d'union du Parlement européen à l'Acte unique européen, *Journal of European Integration*, 10 (2-3), 109-134.
- Spinelli, Altiero (1992) *Diario Europeo 1976-1986*, ed. Edmondo Paolini, Bologna: Mulino.
- Spinelli, Altiero (1986), Foreword, in: Juliet Lodge (Hrsg.) *European Union: The European Community in Search of a Future*, London: Macmillan, xiii-xviii.
- Steppat, Sabine (1988) Execution of functions by the European parliament in its first electoral period, *Journal of European Integration*, 12 (1), 5-35.
- Thatcher, Margaret (1993) *Downing Street Years*, London: Harper Collins.
- Thomas, Daniel C. (2006) Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity, *Journal of European Public Policy*, 13 (8), 1190-1210.
- Tindemans, Leo (2002) *De Memoires – Gedreven Door Een Overtuiging*, Tiel: Belgium, Lannoo.
- Tömmel, Ingeborg (2013) The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders? *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), 789-805.
- Trechsel, Alexander H. (2010) Introduction: Spinelli's Heritage: An Introduction to the European Union's Post-Lisbon Challenge, in: Andrew Glencross und Alexander H. Trechsel (Hrsg.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham: Lexington Books.
- Tsebelis, George (1996) More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to the Moser, *American Political Science Review*, 90 (4), 839-844.

- Tsebelis, George (1994) The power of the European Parliament as a conditional agenda setter, *American Political Science Review*, 88 (1), 128-142.
- Ungerer, Werner (1989) Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz aus der Ratsperspektive, *Integration*, 12 (3), 95-106.
- Van Schendelen, Marinus P. C. M. (1984) The European Parliament: Political influence is more than legal powers, *Journal of European Integration*, 8 (1), 59-76.
- Vauchez, Antoine (2015) *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vauchez, Antoine (2010) The Making of the European Union's Constitutional Foundations: The Brokering Role of Legal Entrepreneurs and Networks, in: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht und Michael Gehler (Hrsg.) *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Basingstoke: Palgrave, 108-128.
- Veil, Simone (2009) *A Life*, London: Haus Publishing.
- Weiler, Joseph H.H. (1992) After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe, in: James Adams (Hrsg.) *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor/MI: University of Michigan Press, 11-41.
- Weiler, Joseph H.H. (1989) Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 73-94.
- Weiler, Joseph H.H. (1983) The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision, *Journal of European Integration*, 6 (2-3), 129-153.
- Weiler, Joseph H.H. und James Modrall (1985) The creation of the European Union and its relation to the EEC treaties, *EUI Working Paper 85/154*, Florence: Europäisches Hochschulinstitut (European University Institute).
- Wessels, Wolfgang (1992) The Institutional Debate – Revisited. Towards a progress in the “*acquis académique*”, in: Christian Engel und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn: Europa Union Verlag, 18-32.
- Westerhoff, Horst-Dieter (1985) Die parlamentarische Zusammenarbeit von Bundestagsfraktion und Europaabgeordneten: Das Beispiel CDU/CSU, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 16 (3), 372-382.
- Westlake, Martin (1994) *Britain's emerging Euro-Elite? The British in the directly-elected European Parliament, 1979-1992*, Aldershot: Dartmouth.
- Westlake, Martin (1994) *A Modern Guide to the European Parliament*, London, Pinter Publishers Ltd.
- Woyke, Wichard (1989) *Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand. Ein Grundriß*, Opladen: Leske & Budrich.

Auf der Grundlage zahlreicher neu zugänglicher Archivquellen werden in dieser Studie die politischen Maßnahmen untersucht, die das Europäische Parlament im Hinblick auf die institutionelle Reform der Europäischen Gemeinschaften von 1979 bis 1989 ergriff. Dabei zeigt sich, dass das Parlament bei der Konstitutionalisierung der heutigen Europäischen Union eine zentrale Rolle innehatte. In dieser Rolle legte es verschiedene Kriterien für wirksame und demokratische Staatsführung fest, arbeitete Rechtsbegriffe wie die Subsidiarität aus und drängte die Mitgliedstaaten, einer weiter gehenden institutionellen Vertiefung zuzustimmen und dem Parlament im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Maastricht-Vertrags mehr Befugnisse einzuräumen.

Eine Veröffentlichung des Referats Historisches Archiv.
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.



PE 630.271
ISBN 978-92-846-6433-7
doi:10.2861/267157