

Aufzeichnungen von Achille Albonetti zum stufenweisen Aufbau einer europäischen politischen Gemeinschaft (23. November 1970)

Legende: Am 23. November 1970 verfasst Achille Albonetti, ehemaliger hoher Europa-Beamter und Direktor des nationalen Rates für Atomenergie, ein Dokument für Franco Maria Malfatti, Vorsitzender der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in dem er die Initiativen zur Einrichtung einer europäischen politischen Gemeinschaft zusammenfasst.

Quelle: Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Franco Maria Malfatti, FMM. Coopération politique européenne. Union politique, 03/12/1969-09/07/1971, FMM 37.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/aufzeichnungen_von_achille_albonetti_zum_stufenweisen_aufbau_einer_europaischen_politischen_gemeinschaft_23_november_1970-de-d585e51d-627e-4f9a-97bb-fbeeff20756d.html



Publication date: 05/07/2016

Aufzeichnungen von Achille Albonetti (23. November 1970)

Thema: Stichworte für ein Papier zum stufenweisen Aufbau einer europäischen politischen Gemeinschaft.

1. - Die Staats- und Regierungschefs der sechs Staaten der Europäischen Gemeinschaft, die am 1. und 2. Dezember 1969 in Den Haag zusammenkamen, beauftragten die Außenminister mit der „Prüfung der Frage, wie, in der Perspektive der Erweiterung, am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können“ und mit der Vorlage von entsprechenden Vorschlägen bis zum 1. Juli 1970.

2. - Am 19. November 1970 begannen nach der Annahme des so genannten Davignon-Berichts durch den Ministerrat der sechs Staaten die halbjährlichen Konsultationen, die in diesem Dokument vorgesehen sind.

Innerhalb von zwei Jahren muss der Ausschuss der politischen Direktoren der sechs Außenministerien zudem weitere Vorschläge für eine Stärkung der politischen Struktur vorlegen.

3. - Die politische Vereinigung zwischen den sechs Staaten ist umso wünschenswerter, als die Verträge von Paris und Rom eine enge Interessengemeinschaft zwischen ihnen begründet haben. Wirtschaftlich sind die sechs Staaten der Europäischen Gemeinschaft bereits auf besondere Weise miteinander verbunden; dies wird durch die vollständige Umsetzung der Verträge von Paris und Rom weiter gestärkt werden. Dazu leistet das Inkrafttreten der gemeinsamen Politiken, insbesondere im wirtschaftlichen und geldpolitischen Bereich, einen wichtigen Beitrag.

4. - Es sollte vielleicht daran erinnert werden, dass die Wirtschaftsgemeinschaft bisher kaum mehr als eine Zollunion ist. Sollen sich die Gemeinschaften voll entfalten, müssen die Mitgliedstaaten die wichtigsten Ziele derartiger Gemeinschaften umsetzen, d. h.:

- gemeinsame Politiken und die
- politische Union.

5. - Der Gemeinsame Markt wurde von seinen Befürwortern nie als Selbstzweck verstanden. Auch wünschte man ihn nicht nur aus dem Grund, die Wirtschaftsunion Europas zu erreichen. Der Gemeinsame Markt wurde entworfen, weil der Weg zur politischen Union Europas 1954 mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) verbaut war.

Aus diesem Grund wählte man im Jahr 1955 in Messina mit der europäischen „Relance“, d.h. dem Wiederaufleben der europäischen Idee, die Wirtschaft als Mittel zur Fortsetzung des Weges zur europäischen Einigung.

So wurden im März 1957 die beiden Verträge unterzeichnet, die die EWG und Euratom begründeten. Dies war, nebenbei bemerkt, nicht das erste Mal, dass die Wirtschaft als Instrument des Fortschritts dienen sollte.

6. - Im Mai 1950 war dieselbe Wahl getroffen worden. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Entwicklung des Europarates und der OEEC schlug man den Weg der wirtschaftlichen Einigung ein, wenn auch nur in „vertikaler“ Richtung. So wurde die EGKS geschaffen, die sich als wichtiges Hilfsmittel beim Aufbau Europas und der Stärkung der europäischen Solidarität erwies.

Dennoch muss daran erinnert werden, dass – wie oben bereits angemerkt – weder die EGKS noch der Gemeinsame Markt noch die Euratom als Selbstzweck betrachtet wurden. Sie waren und sind Instrumente, die im Dienste eines höheren Ziels stehen: der politischen Einigung Europas.

7. - Die EGKS, der Gemeinsame Markt und die Euratom wurden von den Regierungen und Parlamenten akzeptiert, weil anhand dieser Zwischenziele eine politische Zielsetzung verfolgt wurde: der Aufbau Europas.

Dies soll die enormen Erfolge, die die Gemeinschaften in den letzten fünfzehn Jahren erreicht haben, keineswegs schmälern. Dennoch darf heute der Endzweck dieser Organisationen nicht vergessen werden.

Die Entwicklungen der letzten Jahre könnten in der Tat zeigen, dass streng genommen Wirtschaftswachstum und Wohlstand möglich sind, auch wenn man dem Gemeinsamen Markt und der Zollunion nicht beitrifft.

Mit der Gründung der Gemeinschaften sollte schließlich nicht in erster Linie eine wirtschaftliche, sondern eine politische Lücke geschlossen werden.

8. - Andererseits ist heute wie damals zu betonen, dass es schwierig sein wird, (a) die gemeinsamen Wirtschaftspolitiken, die in den Verträgen von Rom und Paris vorgesehen sind, umzusetzen, (b) die Verhandlungen über einen Beitritt neuer Mitgliedstaaten, insbesondere Großbritanniens, erfolgreich abzuschließen und, vor allem, (c) das politische Gewicht Europas zu vergrößern, wenn sein politisches Zusammenwachsen nicht weiter gefördert wird.

9. - Aufgrund der mit den Gemeinschaftsmechanismen gesammelten Erfahrungen und unter Berücksichtigung der Etappen, die zur Stärkung und Erweiterung der Gemeinschaften noch durchlaufen werden müssen, lässt sich ablesen, dass den Zeiträumen, die für die Vollendung der Wirtschaftsgemeinschaft und die Eingliederung der Beitrittskandidaten benötigt werden, entsprechende Phasen gegenüberstehen müssen, in denen die politische Vereinigung vorangetrieben wird.

Insbesondere ist das Ziel zu verfolgen, die Entwicklungen im Wirtschaftssektor mit denen im politischen Bereich zu koordinieren, sodass die Fortschritte auf beiden Feldern sich gegenseitig verstärken.

Der Beginn der politischen Zusammenarbeit dürfte zudem die Lösung der Probleme bei der Festigung und Erweiterung der Gemeinschaften erleichtern.

10. - Der Gründungsvertrag der politischen Gemeinschaft müsste in Kraft treten, wenn die Verhandlungen über den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zu den Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften abgeschlossen sind und die so genannte Übergangsphase beginnt.

Eine gewisse Zeit lang sollte der Aufbau der politischen Gemeinschaft mit der Vollendung der Wirtschaftsgemeinschaften Schritt halten. In einem zweiten Abschnitt müsste ein Zusammenschluss dieser beiden Gemeinschaften vorgesehen werden.

11. - Das abschließende Ziel, das gesetzt werden sollte, ist ein vereintes Europa föderalen Typs, das man über verschiedene Zwischen- und Vorbereitungsstufen erreichen könnte.

Es ist wichtig, das zu erreichende Ziel von Anfang an festzulegen – zum Einen, um die Entwicklung des neuen Gebildes im Hinblick auf dieses Ziel eng an der Entwicklung der Gemeinschaften ausrichten zu können, zum Anderen, damit die einzelnen Mitgliedstaaten sich in ihrem politischen Alltag und ihrer internen Gesetzgebung daran orientieren können.

12. - Alternativ könnte dieses Ziel erreicht werden:

a) durch eine Umwandlung der bestehenden Gemeinschaften

b) durch die – zumindest vorübergehende – Einrichtung neuer Mechanismen: z. B. einer „politischen europäischen Gemeinschaft“ in Parallele zur „Wirtschaftsgemeinschaft“, die aus dem Zusammenschluss von EWG, Euratom und EGKS hervorgeht.

Es stellt sich also vor allem die Frage, ob das Anstreben zweier separater Organisationen für einen

bestimmten Zeitraum vorzuziehen ist, auch wenn diese aus denselben Staaten bestehen, oder aber einer einheitlichen Gemeinschaft, die von Anfang an sowohl den politischen als auch den wirtschaftlichen Bereich abdeckt.

13. - Die Lösung einer einheitlichen Gemeinschaft erscheint auf Anhieb näher liegend. Es ist jedoch zu bedenken, dass die bestehenden Gemeinschaften mittlerweile auf eine zwölfjährige Erfahrung zurückblicken können, die sich ausschließlich auf den wirtschaftlichen Sektor beschränkt. Daher muss man sich fragen, ob sie im Falle der Zuweisung politischer Aufgaben nicht auf Schwierigkeiten bei der Herstellung eines inneren Gleichgewichts zwischen politischen und wirtschaftlichen Aspekten stoßen würden. Zudem würde die Einbindung eines politischen Elements in die bereits bestehenden Gemeinschaften die Aufgaben ihrer Organe und ihre gegenseitigen Beziehungen so tief greifend verändern, dass das Risiko einer Beeinträchtigung ihrer Effizienz in dieser äußerst wichtigen Phase ihrer Entwicklung entstünde.

14. - Angesichts des zuvor Gesagten erscheint die Gründung einer vorläufigen, selbstständigen politischen Organisation als die bessere Lösung. Natürlich stünde diese Entscheidung im Hinblick auf einen Zusammenschluss beider Organisationen in einer einheitlichen Gemeinschaft, nachdem die politische Gemeinschaft über mehrere Jahre ihres Bestehens Gelegenheit zur Festigung und Konsolidierung gehabt hätte.

15. - Wenn dieses Argument akzeptiert wird, könnte man die Einrichtung einer Organisation mit politischen, vorübergehend von denen der Wirtschaftsgemeinschaft abweichenden Zielen anstreben.

Hinsichtlich des Zusammenschlusses der politischen Gemeinschaft mit den Wirtschaftsgemeinschaften zu gebührendem Zeitpunkt ließe sich das gleiche Kriterium anlegen, das auch beim Zusammenschluss der drei bestehenden Gemeinschaften im Vorfeld der Vereinigung der Verträge von Rom und Paris maßgeblich war. Es lautete: zuerst die Exekutiven vereinigen, um dann – ohne jegliche Behinderung für die Aktivitäten der jetzt vereinigten Gemeinschaft zu verursachen – die drei Gründungsverträge mit den geeigneten Anpassungen zu vereinigen.

16. - Für die stufenweise Entwicklung der politischen Gemeinschaft ließen sich drei Hauptphasen vorsehen, die von einer eigenen internen Entwicklung gekennzeichnet und mit festen Fristen an den Fortschritt der Wirtschaftsgemeinschaften geknüpft wären.

Diese Verknüpfung erscheint in Bezug auf die neuen Entwicklungen erforderlich, die der Übergang von einer Etappe zur nächsten für beide Organisationen mit sich bringt. Vor allem aber ergibt sich die Notwendigkeit deswegen, weil es sich ohne eine fortschreitende Festigung der politischen Strukturen als extrem schwierig erweisen dürfte, die gemeinsamen Politiken in manchen besonders sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel der Geldpolitik, im Rahmen der Wirtschaftsgemeinschaften abzustimmen.

Das Fehlen einer – wenn auch nur geplanten – politischen Gemeinschaft könnte zudem den Erweiterungsprozess der Wirtschaftsgemeinschaft selbst gefährden.

17. - Die erste Etappe könnte mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zu den bestehenden Gemeinschaften beginnen und zu Beginn der „normalen Phase“ enden. Sie würde voraussichtlich in die Zeit zwischen 1973 und 1978 fallen.

Die zweite Etappe könnte den Zeitraum zwischen dem Beginn der „normalen Phase“ und der Vollendung der gemeinsamen Politiken abdecken.

Die dritte Etappe wäre die abschließende. Zu ihrem Beginn, voraussichtlich in den ersten Jahren des Jahrzehnts 1980-1990, müsste der reale Zusammenschluss der politischen Gemeinschaft mit der Wirtschaftsgemeinschaft vollzogen werden.

18. - Prinzipiell müssten auch im Hinblick auf einen anschließenden Zusammenschluss beider Gemeinschaften für die politische Gemeinschaft Exekutivorgane vorgesehen werden, die denen der

Wirtschaftsgemeinschaft entsprechen (Ministerrat, Kommission). Zudem sollte es von Anfang an zwei gemeinsame Organe (Europäisches Parlament und Gerichtshof) geben.

Dennoch wäre es vermutlich von Vorteil, wenn die politische Kommission erst in der zweiten Etappe etabliert würde, da die Fragen, mit denen sich die politische Gemeinschaft in der ersten Etappe beschäftigen könnte, wahrscheinlich nicht ausreichen würden, um die Existenz eines solchen Organs zu rechtfertigen. Schließlich müsste dieses von Beginn seiner Einrichtung an den notwendigen Respekt genießen.

Erste Etappe

19. - Für die erste Etappe ließe sich die Einrichtung des Ministerrats und eines Sekretariats mit ständigem Sitz vorsehen, das als Antriebs- und Ausführungsorgan der Beschlüsse des Rates fungieren würde.

In der ersten Etappe müssten insbesondere in regelmäßigen Abständen, d. h. vorzugsweise mindestens alle drei Monate, Zusammenkünfte der Außenminister, der Verteidigungsminister, der Bildungsminister und der Justizminister stattfinden, um die jeweiligen Politiken abzustimmen.

In den Zeiträumen zwischen diesen Konferenzen müssten Sitzungen auf fachlicher Ebene stattfinden.

20. - Die Themen, zu denen Konsultationen im Vorfeld vorgesehen und verpflichtend sind, müssten aufgelistet werden, um eine möglichst gemeinsame Politik zu etablieren. Die Liste wäre stufenweise zu erweitern.

Bei Versammlungen auf Ministerebene müsste die Kommission der Wirtschaftsgemeinschaften zur Teilnahme aufgefordert werden, vor allem, wenn Probleme zur Diskussion stehen, die im Zusammenhang mit den Zuständigkeitsbereichen der Gemeinschaft selbst stehen.

Von Anfang an müsste eine Verbindung zum Europäischen Parlament hergestellt werden. Es müsste über die Aktivitäten der politischen Gemeinschaft auf dem Laufenden gehalten werden, das Recht zur Einreichung von Anfragen an Minister erhalten, usw.

21. - Zu den Aufgaben der politischen Gemeinschaft müsste in dieser Phase in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsgemeinschaft auch die Ausdehnung und Verstärkung bilateraler und multilateraler Initiativen für die technologische Zusammenarbeit gehören, insbesondere in den modernen Sektoren sowie in verteidigungsrelevanten Bereichen (Luft- und Raumfahrt, Nuklearsektor, Elektronik, etc.). In diesen Sektoren hat die europäische Zusammenarbeit angesichts des Umfangs und der Eigenschaften der Projekte in der Tat eine höchst politische Reichweite und Bedeutung.

22. - Im Verlauf der ersten Etappe müsste man darüber hinaus versuchen, das Projekt der Einrichtung einer europäischen Universität in die Tat umzusetzen.

23. - Das Ende der ersten Etappe müsste mit dem Anfang der „normalen Phase“ der Wirtschaftsgemeinschaft zusammenfallen, die aus dem Zusammenschluss der drei bestehenden Gemeinschaften hervorgeht (sobald Letztere also über eigene Ressourcen verfügen und die Ausdehnung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments erfolgt ist); dies unter der Voraussetzung, dass die „Übergangsphase“ für die neuen Mitgliedstaaten abgeschlossen ist.

Zweite Etappe

24. - In der zweiten Etappe, zu deren Beginn die Einsetzung der politischen Kommission stehen müsste, würde die politische Gemeinschaft immer weiter reichende Kompetenzen erhalten, so dass man sich hinsichtlich der Außen- und Verteidigungspolitik einem föderativen Erscheinungsbild annähern würde. Entscheidungen müssten jedoch noch einstimmig im Rat getroffen werden.

25. - Im Bereich der Außenpolitik müssten sich die im Vorfeld stattfindenden und verpflichtenden

Konsultationen auf alle Probleme von gemeinsamem Interesse erstrecken.

In der zweiten Etappe müsste insbesondere – auch in Bezug auf die Entwicklung, die in der Wirtschaftsgemeinschaft durch die stufenweise Umsetzung gemeinsamer Politiken in verschiedenen Sektoren eintritt – eine gemeinsame europäische Politik hinsichtlich der wichtigsten Probleme der Außen-, Verteidigungs-, Bildungspolitik usw. erarbeitet und festgelegt werden.

Die Konsultationen der Minister müssten intensiviert werden. Dies gilt auch für Zusammenkünfte auf fachlicher Ebene (Sitzungen der Verteidigungsminister, Konferenzen zu Problemen der Abrüstung, Konferenzen zu Problemen des Mittelmeerraums etc.).

26. - Die Kommission der politischen Gemeinschaft, die, analog zur Wirtschaftsgemeinschaft, unabhängig von den Mitgliedstaaten und mit Initiativrechten ausgestattet sein müsste, sollte über weiter gehende und umfassendere Dienste verfügen als in der ersten Phase.

27. - Die föderale Phase müsste auch mit einer verstärkten Kontrolle seitens des Europäischen Parlaments über die Aktivitäten und Entwicklungen der politischen Gemeinschaft und der Wirtschaftsgemeinschaft einhergehen.

So könnte man beispielsweise vorsehen, dass das Europäische Parlament nicht nur die verschiedenen Themen diskutiert, die von der politischen Gemeinschaft geprüft werden, sondern auch einige formale Dokumente genehmigt, insbesondere den Haushalt.

Auch könnte die Wahl zumindest eines Teils des Europäischen Parlaments nach allgemeinem Wahlrecht vorgesehen werden.

28. - In dieser Phase müsste die politische Gemeinschaft die notwendigen Fortschritte im Rahmen des allgemeinen europäischen wirtschaftlichen Integrationsprozesses erzielen. Dies gilt vor allem für den institutionellen Rahmen der Wirtschaftsgemeinschaft, sodass einige wichtige Projekte im Bereich der modernen Technologien initiiert und abgeschlossen werden können, darunter:

a) Integration der europäischen Luftfahrtindustrie durch den gemeinsamen Bau der wichtigsten auf dem europäischen Markt gefragten Zivil- und Militärflugzeuge (Helikopter; Überschallflugzeuge des Typs Concorde; Flugzeuge zur taktischen Unterstützung, Typ Jaguar, Jagdbomber des Typs Mirage oder MRCA-75; Airbus; Mercure, etc.);

b) Integration der europäischen Raumfahrtindustrie durch die Stärkung von ELDO und ESRO sowie die Initiierung neuer gemeinsamer Projekte;

c) Integration der europäischen Nuklearindustrie durch:

- die Errichtung einer europäischen Anlage für die Herstellung von angereichertem Uran;
- die Schaffung eines europäischen Konsortiums für den Bau und die Vermarktung modernster Atomreaktoren (insbesondere schnelle Brüter);
- den gemeinsamen Bau von Schiffen und U-Booten mit atomarem Antrieb;

d) Integration der Elektronikindustrie und den gemeinsamen Bau eines Großrechners.

29. - Darüber hinaus ließe sich das Ziel ins Auge fassen, einen bestimmten Prozentsatz des Verteidigungshaushaltes der Mitgliedstaaten zusammenzulegen und eine gemeinsame Politik für die Versorgung des Verteidigungsbereichs auszuarbeiten und festzulegen.

30. - Im Bereich Kultur und Bildung könnten die Zusammenarbeit zwischen den Ministern und die Aktivitäten der Kommission sich sowohl auf Fragen der Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen aller Stufen als auch auf eine gemeinsame Bildungspolitik konzentrieren.

31. - Der Übergang von der zweiten zur dritten Etappe müsste von einer einstimmigen Bestätigung seitens der Mitgliedstaaten abhängig sein, dass die vorgesehenen Bedingungen für diesen Übergang tatsächlich erfüllt sind. Die Bestätigung müsste insbesondere die Feststellung beinhalten, dass:

- die in den Verträgen von Rom und Paris vorgesehenen gemeinsamen Wirtschaftspolitiken (insbesondere die Wirtschafts- und Geldpolitik) definitiv ausgearbeitet und umgesetzt sind;
- die föderalen Organe eine gemeinsame Haltung gegenüber den wichtigsten Problemen der Außen- und Sicherheitspolitik festgelegt haben;
- die hochtechnologischen oder verteidigungsrelevanten Industrien der Mitgliedstaaten (Luft- und Raumfahrt, Nuklearenergie, Elektronik und Rechner etc.) in größtmöglichem Umfang integriert sind.

Dritte Etappe

32. - In der dritten Etappe sollte anhand von Mehrheitsbeschlüssen anschließend auch die politische Gemeinschaft ein föderales Erscheinungsbild annehmen.

33. - Das von beiden Organisationen erreichte Stadium würde es ermöglichen, ihren Zusammenschluss durch die Vereinigung der Exekutiven (Räte und Kommissionen) einzuleiten. Vor dem Hintergrund der in der zweiten Etappe gesammelten Erfahrungen könnte man schließlich zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Vertrages schreiten, der unter Einschluss der nötigen Änderungen die Gründungsverträge beider Gemeinschaften ersetzen könnte.

34. - Denkbar wäre, dass der Beginn dieser Phase mit der Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner Direktwahl zusammenfiele.

35. - Die gemeinsame Kommission, die dazu bestimmt wäre, mit der Zeit zum Exekutivorgan der Föderation zu werden, müsste mit weiteren, stets umfassender werdenden Vollmachten ausgestattet werden.

36. - Der Zuständigkeitsbereich der politisch-wirtschaftlichen Gemeinschaft bei der Aushandlung internationaler Verträge im Namen der Mitgliedstaaten müsste ebenfalls stufenweise erweitert werden, sodass er eine stetig steigende Bandbreite an Sektoren abdeckt.

37. - Auch die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments über die Aktivitäten der föderalen Exekutivorgane müssten zukünftig stufenweise weiter ausgedehnt werden.