

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hendrik Brugmans

Neue Motive der
europäischen Einigung

Curt Christoph von Pfuel

Der Europarat

B 47/65

24. November 1965

Hendrik Brugmans, Dr. phil., Professor für Romanistik, geb. 13. Dezember 1906 in Amsterdam, war während des Krieges Angehöriger der niederländischen Widerstandsbewegung, deshalb lange Zeit in Gestapohaft, bekleidete nach dem Kriege wichtige Regierungspositionen, war danach journalistisch tätig und spielte eine führende Rolle in der europäischen Bewegung. Auf seine Initiative geht das 1949 gegründete Europa-Kolleg in Brügge zurück, das er aufbaute und dessen Rektor er ist. Er hat zahlreiche Bücher zu wissenschaftlichen und politischen Problemen, darunter vor allem zu Fragen der europäischen Einigung, publiziert.

Curt Christoph von Pfuel, Dr. jur., geb. 2. September 1907 in Berlin, deutscher Repräsentant der Presse- und Informationsabteilung des Europarates. Veröffentlichungen: Multilaterale Entwicklungshilfe — Versuch einer Analyse, 1964; zahlreiche Beiträge über die europäische Bewegung in Zeitungen und Zeitschriften.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Neue Motive der europäischen Einigung

In der Menschheitsgeschichte vollzieht sich das rein Wünschenswerte nur selten. Marx hatte Recht: gute Ideen blamieren sich immer, wenn sie nicht den Anschluß finden an konkrete Interessen. Jedoch brauchen diese „Interessen“ nicht materieller Art zu sein. Auch wenn eine Gemeinschaft sich die Frage stellt, was heute von ihr erwartet werden darf, wenn sie sich also Sorgen macht über ihre Berufung in der Welt, auch dann ist das ein sehr konkretes „Interesse“.

In diesem Sinne müssen wir uns drei Fragen vorlegen.

Erstens: Was waren unmittelbar nach dem Kriege die Motive, die Anknüpfungspunkte an die Wirklichkeit, auf die das europäische Ideal damals gegründet war?

Zweitens: Was ist davon noch lebendig oder wieder lebendig?

Drittens: Welche neuen Motive haben sich seitdem entwickelt und auf welche neuen Probleme gibt die Idee der europäischen Föderation heute eine Antwort?

Die Voraussetzungen haben sich geändert

Ich möchte mit einer persönlichen Erinnerung beginnen. Als die Europa-Union mir zum ersten Male die Gelegenheit gab, eine Vortragsreise durch die drei Besatzungszonen (die Bundesrepublik gab es damals noch nicht) zu unternehmen, da kam von überall ein alles überragendes Problem auf uns zu: der Wiederaufbau. Deutschland roch nach Schutt. Aber in Arnheim, in Warschau, in Mailand, selbst in London, war es kaum anders.

schaute als die Mehrheit der Europäer selbst. Ein positiver Ansatzpunkt war gegeben. Die Idee konnte zur Politik werden.

Heute sehen die Dinge freilich anders aus. Der Wiederaufbau, der damals ein beinahe übermenschlich schweres Unterfangen zu sein schien, hat sich schneller und erfolgreicher

Curt Christoph von Pfuel

Der Europarat Seite 11

Die Frage, die sich aufzwang, lautete folglich: Wenn Europa gemeinsam durch den Nationalsozialismus gelitten hat, wenn europäische Patrioten überall — auch in Deutschland selbst — gegen den Ungeist des Anti-Europa gekämpft haben, ergibt sich dann daraus nicht die Schlußfolgerung, daß wir jetzt auch zusammenstehen müssen, um für die gemeinsamen Aufgaben einen gemeinsamen Plan zu entwickeln? Im Juni 1947 hatte Marshall mit seiner Rede hierfür die materielle Grundlage geschaffen. Der weitblickende Amerikaner hatte die europäische Tragödie besser durch-

vollzogen, als irgend jemand erwarten konnte. Unser europäisches „Wirtschaftswunder“ (es handelte sich nicht nur um ein deutsches Phänomen!) ist sicher nicht der idealste Ausgangspunkt für die europäische Einigung, es stellt aber eine historische Leistung ersten Ranges dar und liefert den Beweis dafür, daß Europa seine Vitalität nicht verloren hat. Schon seit Jahren brauchen wir nicht mehr von amerikanischen Almosen zu leben. So gesehen ist in der Tat ein „europäisches“ Europa entstanden.

Wir haben eine Atempause

Ferner stellte sich unmittelbar nach Kriegsende das Problem der militärischen Sicherheit dem kommunistischen Block gegenüber. Wir hatten Illusionen im Hinblick auf die soge-

nannte „Demokratisierung“ des bolschewistischen Systems, wie sie den amerikanischen Idealisten noch während des Krieges vorgeschwebt hatte, verloren. Der Eisernen Vorhang war nicht die Erfindung westlicher Reaktionen oder Kriegshetzer. Er war der weltpolitische Ausdruck der „Shdanowtschina“ und der imperialistischen Ziele Stalins.

Nach einem Vortrag anlässlich der Eröffnung der EUROPA AKTION 65 am 20. Oktober 1965 in Bad Godesberg.

Als einziger Staat hatte die Sowjetunion beim Zusammenbruch Deutschlands eine erhebliche Gebietsausdehnung vorgenommen. Dann wurden in schnellem Tempo die sogenannten „Satelliten“ gleichgeschaltet. Im Februar 1948 bewies der Staatsstreich in Prag, daß Moskau es damit nicht bewenden lassen wollte. Es mußte etwas getan werden, und es erschien zugleich sinnlos, nach der westlichen Demobilisierung wieder zu einer rein nationalen Wiederaufrüstung überzugehen. Auch hier bedeutete das Wort „Europa“ die Anbahnung neuer konkreter und realistischer Möglichkeiten.

Doch auch im Hinblick auf unsere Sicherheit hat sich die Lage wesentlich geändert. Heute würde Paul-Henri Spaak nicht mehr die Rede halten, die er 1951 vor der Vollversammlung der UN mit dem Grundthema hielt: „Wir haben Angst“.

Der traditionelle „proletarische Internationalismus“, der politische Wille, sich unter allen Umständen den Forderungen des „Vaterlandes aller Werktätigen“ zu fügen, hat abgedankt. Zwar gibt es in Europa noch immer Millionen Kommunisten, aber sie sind nicht mehr das, was Léon Blum damals als „Nationalisten einer fremden Macht“ bezeichnete. Soweit sie noch eine „fünfte Kolonne“ darstellen, müssen sie sich die Frage stellen: „Für wen?“ Für Rußland? Für China? Oder gar für den erstgeborenen häretischen Staat des Kommunismus, für Jugoslawien? Man weiß es nicht

Das deutsche Problem

Und schließlich gab es in den ersten Jahren das „deutsche Problem“. Wie konnte man die Volkskraft Deutschlands fördern, ohne die Keime eines neuen Konfliktes, einer neuen Gefahr, eines neuen Nationalismus zu züchten?

Auch auf diese Frage gab der europäische Föderalismus die Antwort. Aber den politischen Mut zur totalen Verwirklichung dieser Antwort hat Europa nicht aufgebracht. Man wollte dem deutschen Militarismus vorbeugen, aber zu gleicher Zeit nichts aufgeben von der eigenen nationalen Souveränität, von den eigenen militaristischen „Glorien“. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft wurde verworfen, weil Frankreich lieber eine selbständige Bundeswehr in Kauf nehmen als der Europäisierung der eigenen Streitkräfte zustimmen wollte. Seitdem wird versucht, das

mehr. Hinzu kommt, daß die UdSSR selbst nach dem Tode Stalins sich wesentlich verändert hat. Der georgische Diktator hat das Grundgesetz der Geschichte, die Evolution, wohl zeitweilig außer Kraft setzen oder seinem Willen unterwerfen können, jetzt aber entwickeln sich von neuem die Kräfte der Differenzierung, die zugleich Kräfte der Freiheit sind.

Das soll nicht heißen, daß wir außer Gefahr sind. Es wäre eine Illusion und gefährlicher Ausdruck westlicher Trägheit, wenn wir glaubten, Russen und Chinesen würden uns den Gefallen tun, sich gegenseitig zu zerfleischen, damit wir in aller Ruhe unser komfortables Leben weiter fristen können. Nein, das Problem ist noch immer da, wenn auch in anderen Formen. Nur die unmittelbare Bedrohung, der Europa damals ausgesetzt war, hat aufgehört. Daraus geht hervor, daß der „Föderalismus aus Panik“ der ersten Nachkriegsjahre keine treibende Kraft mehr ist. Wir haben zumindest eine Atempause. Mit anderen Worten, wir haben Zeit gewonnen, um zu beweisen, daß wir aus eigenen Kräften Konstruktives leisten können. Etwas überspitzt könnte man diesen Wandel wie folgt ausdrücken: Während man anfangs Europa-Politik trieb, um sich die Kommunisten vom Leibe zu halten, betreiben wir heute Integration, um ihnen zu beweisen, daß der Westen nicht dekadent und selbstmordlüstern ist.

militärische Problem entweder zu vergessen oder es mit althergebrachten Methoden zu meistern. Das Vakuum von damals ist zwar aufgefüllt worden, aber eine auf die Zukunft gerichtete Lösung wurde nicht gefunden. Wer die Psychologie der jüngeren Generation hat beobachten können, weiß, mit wie wenig Überzeugung die meisten ihrer Dienstpflicht Genüge leisten. Das ist verständlich, denn wer kann heute noch an rein nationale Verteidigungsmethoden glauben?

Kurz, unsere Argumente aus den ersten Jahren waren gut und richtig, aber wir haben die Bereitschaft der Europäer, ihnen Rechnung zu tragen, überschätzt. Tatsache ist, daß nicht nur unsere europäischen Lösungsvorschläge unberücksichtigt geblieben sind, sondern daß darüber hinaus das nationalistische Gift überall wieder durchsickert.

Frankreich zum Beispiel unterschätzt den Widerwillen, der sich heute ihm gegenüber breitmacht. Es scheint zu vergessen, daß es zur Zeit Robert Schumans einen weit größeren Einfluß in Europa hatte als jetzt. Auch scheinen manche Nationalisten nicht zu sehen, daß Nationalismus eine ansteckende Krankheit ist. Was Jupiter erlaubt ist, erlauben sich ja auch seine Nachbarn, und es muß jedem Beobachter auffallen, daß nicht nur Frankreich, sondern auch Deutschland dadurch an Sympathie in der Welt verliert. Die Erinnerungen aus der Hitlerzeit mögen verblaßt sein, aber — paradoxerweise — sind es heute gerade die Jüngeren in Europa, die sich Sorgen machen um die Zukunft der deutschen Demokratie. Sie sind sich bewußt, daß eine Wiederbelebung auch des deutschen Nationalismus in den Bereich des Möglichen rückt, wenn nationales Interesse, Staatsräson und Chauvinismus wieder absolute Priorität genießen.

Als Rektor des Europa-Kollegs verkehre ich tagtäglich mit Studenten aus rund zwanzig Nationen und konnte beobachten, daß das sogenannte „deutsche Problem“, nachdem es

jahrelang tot war, seit kurzem wieder in allen Diskussionen auftaucht. Mit anderen Worten: die Losung „Frankreich über alles“ kehrt sich auch, ja insbesondere, gegen Deutschland, gegen die Bundesrepublik. Wenn der Nationalismus nicht überwunden wird, wenn jeder Staat wieder seinem eigenen „sacro egoismus“ nachgeht, so ist das tragisch für uns alle... vor allem aber für das deutsche Volk. Die deutsche Frage schien in der Tat gelöst, und wir fingen schon an, sie zu vergessen. Gerade wir, die wir in der Widerstandsbewegung gelernt hatten, daß wir nicht gegen ein Volk, sondern gegen eine teuflische Ideologie gekämpft hatten, atmeten auf. Heute aber beunruhigt die deutsche Frage wieder manchen Europäer, auch wenn er den Krieg nicht persönlich miterlebt hat, dafür aber die Furcht vor einer neuen Selbstzerfleischung in sich trägt. Um es kurz und deutlich auszusprechen: In einem Europa der absolut souveränen Staaten, das heißt in einem Europa des institutionalisierten Mißtrauens, kann niemand darauf rechnen, beliebt zu sein — Deutschland am allerwenigsten!

Der Kleinstaat ist überholt

Die Aufgabe des materiellen Wiederaufbaus ist also gelöst. Die Widerstandskraft dem Kommunismus gegenüber scheint gestärkt. Die Unruhe um Deutschlands Zukunft dagegen nimmt zu. Wie steht es um das vierte Leitmotiv der europäischen Einigung, nämlich die föderalistische Aktion als solche? Dieses Motiv, das uns seit nunmehr zwanzig Jahren so mächtig inspiriert, hat auch heute nichts von seiner Bedeutung eingebüßt. Es verbindet sich mit dem Gedanken: „Mein Vaterland muß größer sein“.

Mehr als je wird deutlich, daß in der modernen Welt der Kleinstaat überholt ist — und jeder Staat mit weniger als hundert Millionen Einwohnern ist heute ein Kleinstaat. Luxemburg oder Schweden, ja selbst Großbritannien können heute keine echte Weltpolitik betreiben. Zugleich aber stellen wir fest, daß die Zeit für eine umfassende Weltföderation noch nicht gekommen ist. Man muß sich sogar fragen, ob es jemals möglich sein wird, das Geschick der Menschheit von einem Zentrum, von einer Welthauptstadt aus zu gestalten. Viel wahrscheinlicher ist, daß der regionale, kontinentale oder subkontinentale Zusammenschluß die Formel der Zukunft sein wird. Panafrika

und ein geeintes Lateinamerika werden sich der amerikanischen Föderation und der Sowjetunion zur Seite stellen. In einer solchermaßen organisierten Welt sind unsere europäischen Nationalstaaten zu klein.

Originell klingt eine solche Feststellung nicht. Sie bleibt aber wahr. Es ist uns nicht darum zu tun, sensationelle Paradoxe aufzuzeigen, sondern einige Grundzüge der heutigen Situation darzulegen, auch wenn damit Gemeinplätze ausgesprochen werden.

Ich weiß; manche Europäer verlangen gar nicht danach, wieder Weltpolitik treiben zu können. Sie überlassen die großen Entscheidungen lieber den internationalen Riesen und träumen von einem neutralisierten Europa, das auf dem Balkon der Weltgeschichte sitzen und den Giganten gute Ratschläge geben könnte. Für diejenigen, die in diesem Stile kapituliert haben, ist die europäische Einigung gerade gut genug, um noch etwas mehr Komfort zu zeugen, in der seligen Hoffnung, daß man uns dann weiter in Frieden läßt. Wir dagegen glauben an Europas Weltaufgabe in dem Sinne, daß es dazu berufen ist, eine echte Alternative zu verkörpern, sowohl den kom-

munistischen Gegnern als auch dem amerikanischen Verbündeten gegenüber. Wir müssen beweisen, daß „die freie Welt“ nicht nur USA heißt.

Als Präsident de Gaulle vor einiger Zeit in Mexiko so begeistert empfangen wurde, geschah dies nicht, wie man behauptet hat, weil man in ihm die Verkörperung des Anti-amerikanismus gesehen hätte, sondern vielmehr, weil man hoffte, in ihm endlich dem wiedererstandenen Europa zu begegnen. Zu lange hat Europa geschwiegen oder nur in Verwirrung und Zerstückelung gesprochen. Würde man jetzt die Stimme Europas, die Stimme der traditionellen Revolution und der revolutionären Tradition hören? Der große französische Staatsmann hat die geniale Intuition gehabt, daß hier eine historische Aufgabe liegt. Aber man muß es bedauern, daß er bei dieser Gelegenheit nur Frankreich, nur ein

einziges Land, nur eine Schattierung Europas vertreten konnte.

Wir, europäische Föderalisten von heute, wollen nicht zurückflüchten in die Enge der Kleinheit. Auch haben wir nicht die Illusion, daß unsere nationalen Gemeinschaften, so wichtig diese auch sind und bleiben werden, allein genügen, um in der modernen Welt Großes zu leisten. Wir ziehen die Schlußfolgerung aus unserer ursprünglichen Idee und sagen: Wir wollen nicht die „kleinen Europäer“ sein, vergleichbar mit den „kleinen Griechen“, den „Graeculi“, die den mächtigen Römern damals so ungemein sympathisch waren. Wir wissen, daß wir etwas zu bieten haben, und darum ersticken wir in unserer allzu nationalen, relativen Kleinheit. Nur der Defaitist wird leugnen, daß die Welt Europa braucht, und solange wir nicht unsere föderative Selbsterneuerung vollzogen haben, wird die Welt ohne uns auskommen müssen.

Kontrolle der wirtschaftlichen Konzentration

Was haben wir denn zu bieten? Bei der Beantwortung dieser Frage denken wir in erster Linie an die Perspektiven unserer wirtschaftlichen Expansion. Europa hat seine ökonomische Vitalität längst gezeigt. Aber nichts ist definitiv gewonnen. Wir müssen noch beweisen, daß die moderne Industriegesellschaft nicht nur produktiv, sondern auch im Stande ist, einen Kulturstil zu schaffen in ihrer Freizeitgestaltung und in dem, was ein französischer Volkswirt die „Consommativité“ genannt hat, das heißt, die bewußte, auf die wahren Bedürfnisse abgestimmte Produktion ebenso wie ein dem Stand unserer Zivilisation angemessener Verbrauch.

Gewiß, eine europäische Föderation wird einen solchen Kulturstil nicht unmittelbar schaffen. Aber die Geschichte lehrt, daß jede tief eingreifende Erneuerung, wie die Überwindung des Nationalismus eine sein wird, immer neue Lebenskräfte erweckt, neue Probleme stellt, neue Menschen aktiviert, und so die Gelegenheit schafft, neu zu improvisieren.

In diesem Zusammenhang denke ich ebenso an die Perspektiven der Wirtschaftsdemokratie. Auch wirtschaftlich leben wir in einer Welt der Giganten. Die amerikanische Stahlindustrie holt zu einem gewaltigen Investitionsprogramm aus, und ihr japanisches Gegenstück ist schöpferischer denn je. Wenn wir

einer solchen Konkurrenz gegenüber bestehen wollen, müssen wir mit gewaltigen Machtkonzentrationen operieren, so wie sie übrigens hier in Deutschland schon wieder entstanden sind. Das war notwendig und ist begrüßenswert. Daraus ergeben sich aber Probleme und Gefahren.

Gewiß, die großen Oligopole können ihrem Wesen nach nicht nationalistisch sein, und damit ist schon viel gewonnen. Der Luxemburger Emile Mayrîsch, der vor einer Generation das Stahlkartell schuf, war — auch kulturell — ein überzeugter Europäer. Aber die allzu imposante Zusammenballung der wirtschaftlichen Macht hat schon damals berechnete Entrüstung hervorgerufen. Demokraten und Gewerkschaftler stellten die Frage, ob der Parlamentarismus noch einen Sinn habe, wenn die sogenannten „Trusts“ doch das letzte Wort sprechen.

Auf diese berechnete Frage wurde damals keine realistische Antwort gegeben. Lag die Lösung in einer Zerstückelung von Komplexen, die der Natur der Sache nach zusammengehören? Kann Europa mit anderen Weltteilen wetteifern, wenn es aus einer falsch verstandenen Scheindemokratie heraus die kleineren, weniger rentablen Betriebe künstlich fördert? Gewiß nicht! Aber wenn die riesigen Konzentrationen unvermeidbar und

an sich heilsam sind, wie verhindern wir dann, daß sie „einen Staat innerhalb des Staates“ oder vielmehr „einen Staat außerhalb des Nationalstaates“ bilden? Denn auch diesmal ist die Wirtschaft dem staatspolitischen Denken und Handeln vorausgeeilt. Sie ist schon längst kontinental und interkontinental eingestellt und lacht über unsere nationalpolitischen Strukturen. Auch hier sagen wir nicht, daß eine europäische Föderation unsere Probleme lösen wird, wohl aber, daß sie uns endlich die Möglichkeit gibt, sie richtig zu sehen.

Demokratie, sagte ein Engländer, ist die Abwesenheit von unkontrollierter Macht. Aber wenn die Kontrolle überhaupt funktionieren soll, müßte sie sich zumindest auf derselben Ebene wie die Macht befinden, im selben geographischen Raum. Der moderne Demokrat hat aufgehört, große Konzerne als etwas an sich

Negatives zu betrachten. Er weiß, daß das Grundgesetz der Wirtschaft, und damit auch der Volkswohlfahrt, heutzutage in der „efficiency“ liegt, die Konzentration voraussetzt. So ist es in den USA, so ist es auch bei uns. Aber Amerika hat seine Vereinigten Staaten, und schon Tocqueville hat im vorigen Jahrhundert erkannt, daß die Stärke der neuen Welt in ihrem Föderalismus lag, während wir in tragischer Hilflosigkeit unserem Verfall entgegenzuschreiten schienen.

Heute mit Einzelstaaten auskommen wollen, ist nicht nur defaitistisch, es ist auch undemokratisch, weil wir uns selbst damit der Möglichkeit berauben, dem „big business“ ein kontinentales, föderalistisches „big government“ entgegenzusetzen, eine europäische Bundesregierung, die lenken und kontrollieren kann.

Sorgen um Europas wirtschaftlichen Rang

Wir verlassen nur teilweise das Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, wenn wir uns den wissenschaftlichen und technologischen Kräften zuwenden. Auch sie drohen im Kleinraum zu verkümmern.

Es wird gesagt, daß heute die ganze Welt Wissenschaft und Technologie betreibt und daß man dabei eventuell auf Europa verzichten könnte. In gewissem Sinne trifft das zu. Aber doch läßt sich die Frage stellen, ob nicht gerade Europa eine besondere, eigene Berufung hat, nicht nur in der Weiterbildung dessen, was prinzipiell schon vorgedacht wurde, sondern gerade auf dem Gebiete der Grundlagenforschung.

Wie dem auch sei, heute spielt Europa, wie man in der Terminologie des Sports sagt, „unter seinen Kräften“. Unsere Gelehrten sind der ständigen Aufforderung ausgesetzt, nach Amerika zu gehen, wo sie bessere Arbeitsmöglichkeiten finden als bei uns. Seit langem ist nicht unsere Zahlungs- und Handelsbilanz, sondern unsere „Erfindungsbilanz“ den USA gegenüber katastrophal passiv. Man kann behaupten, dieser Abrahmungsprozeß sei nicht so schlimm, da es ja im Wesen der Wissenschaft liege, international zu wirken. Ich glaube nicht und könnte mir kaum vorstellen, daß ein allmähliches Erlöschen eines Kulturpols für die Welt ein Segen sein sollte. Man spricht von „Paris et le désert français“; wird

man eines Tages von Amerika und der „Wüste des Westens“, nämlich Europa, sprechen?

Wenn man einer solchen Entwicklung vorbeugen will, heißt die Lösung aufs neue Europa. Nur eine konsequent geplante Arbeitsteilung kann noch verhindern, daß wir weiter ins Hintertreffen geraten. Das ist nicht europäischer „Nationalismus“. Es ist vielmehr der Wille, endlich wieder die Möglichkeit zu haben, unseren vollen Beitrag für die wissenschaftliche Gestaltung der Industriegesellschaft zu liefern.

Anders gesagt: Wir weigern uns, in der modernen Welt „provinziell“ zu werden. Was wir brauchen, ist eine europäische Gemeinschaft der Wissenschaft, die die Probleme der Zukunft durchdenkt und neue Wege weist. Dabei ist nicht nur an Technik und exakte Wissenschaften zu denken, auch an Architektur, an Raumforschung und Städteplanung. Auch auf pädagogischem Gebiet müssen schöpferische Kräfte frei gemacht werden — frei für das Menschwerden der Massen, frei von jeder nationalen Beengung. Es gibt wohl kein einziges Spezialgebiet, auf dem wir nicht der Bedrohung ausgesetzt wären, überflügelt zu werden. Die passive Gemeinschaft unserer Probleme existiert bereits; die Gemeinschaft ihrer aktiven Bewältigung steht erst auf der Tagesordnung.

Gegen absolute Staatssouveränität — für Beschränkung des Staates

Auf einem ganz anderen Gebiet bewährt sich Europa, dem der Menschenrechte.

Die Menschenrechte sind aus der mittelalterlichen Vergangenheit zu uns gekommen und bilden heute nicht nur eine Reihe ideologischer Wunschvorstellungen wie in der universalen Erklärung der Vereinten Nationen. Sie werden vielmehr vom Europarat durch eine übernationale Prozedur gewährleistet. Sie bedeuten konkret die Verwirklichung sowohl eines konservativen als auch eines revolutionären Prinzips.

Konservativ, weil die Anerkennung gewisser Volksfreiheiten, zu jeder Zeit und in jeder politischen Konstellation, die Sicherheit gibt, daß eine noch so populäre Regierung nicht an allem rütteln kann. Revolutionär, weil hier ausgesprochen wird, daß nicht der Staat, sondern der einzelne Bürger das letzte Wort haben soll. Die Menschenrechte legen fest, daß auch und sogar gerade in der Demokratie das Mehrheitsprinzip nicht überall Allmacht besitzt. Auch das stabilste Regime muß seine Grenzen erkennen.

Europa ist sinnlos, wenn es nicht eine Verkörperung des „rule of law“ darstellt, wenn

es kein Rechtsstaat ist. Die afrikanischen Republiken haben das verstanden und arbeiten, in ihrem eigenen Stil, an der Gründung eines eigenen Gerichtshofes nach Straßburger Muster. Manche sind noch weit davon entfernt, unsere Methoden in der Praxis anzuwenden, aber sie haben sich zur prinzipiellen Anerkennung dieser Notwendigkeit durchgerungen.

In den Menschenrechten spricht Europa zu der Welt! In den Menschenrechten spricht ein Europa der Mäßigung, das zu radikalsten Erneuerungen bereit ist, aber zugleich seine Bürger gegen Abenteuer und Willkür schützt. Ein einfacher Bürger plädiert gegen seinen eigenen Staat: hier ist die Revolution des Zwanzigsten Jahrhunderts, die europäische, die friedliche Revolution im Gange. Der absoluten Staatssouveränität gegenüber muß das Prinzip der Beschränkung des Staates als Banner unserer Einigung hochgehoben werden. Auch Frankreich, das sich im Jahre 1789 so unsterbliche Verdienste um die Menschenrechte erworben hat, muß bald verstehen, daß es bei der Weiterentwicklung der „Droits de l'Homme“ heute nicht länger abseits stehen kann.

Die Demokratie muß sich den Forderungen der Zeit anpassen

Eine vierte europäische Errungenschaft, die heute nur durch den Föderalismus sichergestellt werden kann, ist die Volksregierung, die Volksvertretung, das „representative government“.

Gewiß, wir sind keine „Achtundvierziger“. Wir haben manche Illusionen verloren. Wir glauben nicht mehr, daß das souveräne Volk per definitionem gut, klug, weise, friedliebend und instinktiv gerecht wäre. Wir wissen auch, daß die Beschlußfassung in der Demokratie nicht gerade am schnellsten vor sich geht. Wir haben außerdem verstanden, daß ein freies Volk nicht ohne „leader“, ein gut europäisch englisches Wort, auskommt und daß manche Diktaturen in der Vergangenheit ihre Erklärung — wenn auch nicht ihre Rechtfertigung — in dem Gefühl der Massen fanden, nicht wirklich geführt zu werden. Die Gleichheit aller Menschen vor Gott und dem Gesetz bedeutet nicht, daß man sich seine Regierenden durch das Los bestimmt, wie früher in Athen. Mangel an „leadership“ ist kein Beweis dafür, daß wir

das Prinzip der demokratischen Gleichberechtigung anerkannt haben, sondern daß wir zu wenig gute, phantasievolle Politiker besitzen.

Gerade die Demokratie braucht die Churchills, und man sollte sich niemals mit den kleineren Taktikern zufrieden geben, so beruhigend sie in ihrer Mittelmäßigkeit erscheinen mögen. Mehr als je sehen wir ein, daß eine freie Gesellschaft sowohl eine Gesellschaft der Gleichen als auch der Ungleichen darstellt: eine „conspiration des inégaux“! Ungleich sind wir in der Freiheit, ungleich im Temperament, in unseren Interessen, in den Generationen, die einander folgen, ohne je einander gleich zu sein. Demokratie ist darum die wirkliche Koexistenz der Verschiedenheiten, die politische Technik, die es uns erlaubt, verschieden und solidarisch zu sein, Regierung und Opposition, aber jedenfalls einig in den moralischen Grundwerten. Demokratie ist dasjenige Regime, das dazu beiträgt, die normalen halbbewußten Ressentiments zu klären, zu bereinigen und konstruktiv werden zu

lassen. Demokratie ist Absage an jeden politischen Dogmatismus, an Lenin und Mac-Carthy.

Aber wird unsere Demokratie sich ohne Föderalismus handhaben lassen, das heißt, ohne sich den Forderungen der Zeit anzupassen? Sicher, sie war im historischen Leben stets mit nationalem Patriotismus verbunden. Der Schlachtruf von Valmy: „Vive la Nation!“ bedeutet sozialpolitisch Demokratie: „Es lebe das revolutionäre Frankreich, weil es keine Untertanen mehr, sondern nur noch freie Bürger kennt!“

Die einzige legitime Demokratie ist also bis jetzt tatsächlich national beschränkt gewesen. Es fragt sich nur, ob das immer so sein wird. Man schleppt ein verzerrtes Geschichtsbild mit sich herum, wenn man nicht verstanden hat, daß die Errungenschaften von gestern nur erhalten bleiben können, soweit man sie den neuen Verhältnissen anpaßt und entsprechend weiterentwickelt.

Gewiß, die Krise der modernen Demokratie besteht nicht ausschließlich darin, daß sie kleinstaatlich geblieben ist und dadurch antiquarisch anmutet. Es gibt zum Beispiel auch das Problem der Integration des sozialen und wirtschaftlichen Lebens in die Sphäre der rechtsstaatlichen Prozedur. Aber die jüngere Generation hat Recht, wenn sie fühlt, daß die Kernfragen der heutigen Welt nicht mehr mit nationalen Parteien, Parlamenten und Regierungen bewältigt werden können. Aufgabe ist es deshalb, zu verhindern, daß die Demokratie als politisches Ideal mitgerissen wird in dem Niedergang der national-politischen Ordnung schlechthin.

Auch ist es uns deutlicher zum Bewußtsein gekommen, daß gerade dieses Denken einen Appell an die Welt darstellt, denn die Menschheit sucht ihre Einheit zu verwirklichen, ohne den Reichtum ihrer Vielfalt zu verlieren. Ein erfolgreicher Föderalismus, eine radikale Überwindung des Nationalismus, gerade in Europa, würde für alle Erdteile — besonders aber für Afrika und Lateinamerika — den Sieg einer neuen Denkart und deshalb eine Botschaft der Hoffnung bedeuten.

Europa erneuern zu wollen, ohne es zu einigen, ist eine Illusion. Eine andere Utopie wäre, es einigen zu wollen, ohne den föderalistischen

Soll das heißen, daß die nationalen Regierungen jetzt einer übernationalen Behörde untergeordnet würden? Wer die Alternative so stellt, denkt noch jakobinisch und ist im alten zentralistisch-hierarchischen Obrigkeitsdenken steckengeblieben. So wenig der Gouverneur der Provinz Westflandern „höher“ ist als der Bürgermeister der Stadt Brügge, so wenig werden die europäischen Verwaltungsbeamten und Politiker ihren nationalen Kollegen „übergeordnet“ sein. Sie haben nur andere Befugnisse; sie bearbeiten verschiedene Arbeitsbereiche. Die Instrumente dafür sollten ihnen geschaffen werden.

In der Vielfalt der Mächte — und zwar der demokratisch kontrollierten Mächte — offenbart sich die organisierte Freiheit. Politische „efficiency“ besteht nur dort, wo verantwortliche Organe tatkräftig entscheiden können und sich im gleichen Raum bewegen wie die zu lösenden Probleme. Der Bürgermeister von Brügge ist Chef seiner Polizei, und der Gouverneur von Westflandern kümmert sich um Regionalplanung. Keiner der beiden fühlt sich aber unglücklich, weil er über keine eigene Währung verfügt. Im selben Sinne werden die historischen Vaterländer weiterbestehen, auch wenn wir alle in der gleichen Uniform dienen oder die Europäische Bundesbahn benutzen werden.

Das alles heißt Föderalismus: flexible Teilung der Aufgaben und Koordinierung der Macht. Heute sind wir uns dessen besser bewußt als in den Anfangsjahren der Europäischen Bewegung. Anders gesagt: wir sind leidenschaftliche Europäer geblieben, aber klarer denkende Föderalisten geworden.

Nationalismus ist Götzendienst

Preis dafür zu zahlen. Europäische Renaissance und Rückfall in das alte Spiel der Machtpolitik sind miteinander unvereinbar. Aber Föderalismus bleibt eine leere Konstruktion, wenn nicht in den Völkern wie in den Regierungen ein neuer Geist der Brüderlichkeit entzündet wird. Das ist nicht sentimental gemeint. Tatsache ist, daß Menschen entweder nur zusammengeprügelt oder — wenn man so sagen darf — zusammen-vereidigt werden können.

Am Anfang des Helvetischen Bundes steht nicht eine diplomatische Spekulation, sondern der Rütli-Schwur. Was war dort geschehen?

Glaubten da Menschen, gewisse technische Vorteile zu haben, wenn sie einen Verteidigungsvertrag abschließen? Ja, das war der Anfang, aber sie sind weitergegangen. Sie haben Geschichte gemacht, indem sie einander Treue geschworen haben, für gute und böse Zeiten, ohne kalkulieren zu können, was dabei für jeden Einzelkanton herauspringt oder zu welchen Opfern man bereit sein müßte. Man hat es gewagt mit der Brüderlichkeit, und wer darüber lächelt, wird niemals schöpferische Geschichte verstehen, geschweige denn machen können.

Ein großer Staatsmann unserer Zeit hat gesagt: „Man soll niemals niemandem vertrauen, nie!“ Das klingt nach Palmerston. Aber die historische Entwicklung bringt es mit sich, daß der Zynismus von gestern zum Anachronismus von heute wird und dadurch auch moralisch untragbar erscheint. Jahrhundertlang beispielsweise hat die antike Volkswirtschaft ohne Sklavenarbeit nicht auskommen können. Aber der Tag brach an, an dem sich neue Möglichkeiten auftaten, und in diesem Augen-

blick revoltierte auch das Gewissen gegen die Sklaverei. So haben wir auch im nationalistischen Zeitalter mit der Unmoral des „right or wrong, my country“ leben müssen. Heute aber ist eine neue Lebensform der Völkergesellschaft nicht nur wünschenswert, sondern praktisch realisierbar geworden. Deshalb wird heute der Nationalismus als Götzendienst und Schande für Europa erkannt. Wir werden ihn überwinden oder von ihm vernichtet werden.

Nie war der Feudalismus eifersüchtiger auf seine Privilegien als im Zeitalter seines Ausganges. So auch der Nationalismus heute. Aber im Jahrhundert der Weltkriege, der Weltkrisen und der Weltrevolutionen, im Zeitalter des Unterganges der nationalen Kirchen und der Auferstehung der christlichen Ökumene sind Brüderlichkeit und Föderalismus keine weltfremden Utopien, sondern konkrete Lösungen. Dieses Bewußtsein gibt uns die Sicherheit, für das Rechte zu kämpfen: Wer die Zukunft ohne ein geeintes Europa planen will, ist kein Realist.

Der Europarat

Seit Jahrhunderten träumen Staatsmänner und Philosophen von einem vereinigten Europa. Sully, Heinrich IV., William Penn, Immanuel Kant, der Abbé de St. Pierre, Jean-Jaques Rousseau, Jeremy Bentham, Voltaire, Cobden und Victor Hugo befinden sich unter den Verfechtern der europäischen Sache. In den Jahren, die auf den Ersten Weltkrieg folgten, weckte Graf Coudenhoven-Kalergi erneut das Interesse für die Idee eines geeinten Europas. Etwas später — um 1930 — unterbreitete der damalige französische Ministerpräsident Aristide Briand dem Völkerbund ein Prospekt für eine europäische Union. Nach unseren Begriffen war der Briand-Plan nichts anderes als die Forderung nach zwischenstaatlicher Zusammenarbeit von an sich souverän bleibenden Nationalstaaten. Trotzdem stellte er eine Art Glaubensbekenntnis in die historische Notwendigkeit dar, die Einheit Europas zu verwirklichen. Indessen, Briand blieb nicht lange genug am Ruder und Stresemann starb zu früh. Mit ihrem Abtreten aber von der Bühne der Politik begann es über Europa dunkel zu werden.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges war das alte Europa verschwunden. Ein Jahrtausend europäischer Geschichte schien ausgelöscht. Dort, wo jahrhundertlang der politische, wirtschaftliche und kulturelle Schwerpunkt unseres Planeten lag, befand sich ein Vakuum. Die politischen Gewichte waren abgewandert — nach Westen und nach Osten. Es waren die USA, wo die Vereinten Nationen entstanden. Europa aber bewegte sich am Rande eines wirtschaftlichen Abgrundes und der politischen Zersetzung. Deutschland insbeson-

In dieser Situation begann sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß Politik nicht mehr auf das Wohl des eigenen Staates ausgerichtet werden dürfe. Die Idee eines vereinten Europas gewann erneut Anziehungskraft. Schon 1946 hatte Churchill in Zürich eine umfassende kontinentale europäische Zusammenarbeit zur Überwindung der Kriegsfolgen zur Diskussion gestellt. 1948 trafen sich im Haag auf einem Kongreß der Europäischen Bewegung mehr als

1000 Delegierte verschiedener privater Vereinigungen, die alle für die europäische Einheit eintraten. Von ihnen ging die Initiative zu einer dauernden, alle freien europäischen Länder einbeziehenden Zusammenarbeit aus. Der Europarat entstand als erste politische Institution unseres Kontinents.

dere war wirtschaftlich und politisch zerschlagen. Gleiches galt für Österreich. Griechenland wand sich in den Nachwehen eines Bürgerkrieges gegen kommunistische Guerillas, der dem im Kriege stark mitgenommenen Lande untragbare Opfer abverlangte. Frankreich, Belgien und schließlich auch die Niederlande kämpften verzweifelt darum, ihre Wirtschaft wieder intakt zu bekommen. Italien, in weiten Teilen damals noch eine Art feudalistisches Entwicklungsland, ächzte unter politischen Wirren. In allen Ländern konnte der Kommunismus seine Position immer mehr ausbauen. Nationale Ressentiments der Völker verschlimmerten die Lage — und das alles angesichts einer geschlossen auftretenden sowjetischen Großmacht, die nur darauf wartete, die noch nicht einverleibten Teile Europas nach der „Salami-Taktik“ Scheibe um Scheibe zu verspeisen.

Zwar wollten die Vereinten Nationen damals von Amerika aus eine neue Welt erstehen lassen, eine Welt der Demokratie auf der Grundlage der unverlierbaren Freiheiten und deren weltweiter Anerkennung. Drei Jahre später mußten sie jedoch erkennen, daß man sich vorläufig mit einer Erklärung der Unantastbarkeit der Menschenrechte begnügen müsse, ohne deren wirksame Wahrung garantieren zu können. Es kam zur universellen Deklaration der Menschenrechte mit ihren grundlegenden, aber nicht durchsetzbaren Forderungen. Dasselbe Jahr brachte den Staatsstreich von Prag, die Ablehnung der Marshallhilfe durch die Oststaaten und damit eine Vertiefung des Grabens zwischen Ost und West.

Die Gründung

1000 Delegierte verschiedener privater Vereinigungen, die alle für die europäische Einheit eintraten. Von ihnen ging die Initiative zu einer dauernden, alle freien europäischen Länder einbeziehenden Zusammenarbeit aus. Der Europarat entstand als erste politische Institution unseres Kontinents.

Durch die Schaffung einer Staatenkammer — dem Ministerkomitee — und einer Volkskammer — der Beratenden Versammlung —

wurde eine Formel der Zusammenarbeit gefunden, in der freilich eine Exekutive noch nicht vorgesehen war. Aber es entstand doch eine Institution, die es ermöglichte, die Standpunkte der Vertreter der europäischen öffentlichen Meinung mit den Möglichkeiten und Gegebenheiten der Politik der einzelnen Länder zu konfrontieren.

Die Satzung des Europarates wurde am 5. Mai 1949 in London unterzeichnet. Am 3. August 1949 trat sie in Kraft. Sie war von zehn Ländern ausgearbeitet worden, während acht weitere im Laufe der Zeit beitraten. Heute sind Österreich, Belgien, Zypern, Dänemark, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Schweden, die Schweiz, die Türkei und Großbritannien Mitglieder des Europarates, die insgesamt 147 Delegierte und ebenso viele Stellvertreter in die Beratende Versammlung entsenden. Von den europäischen Ländern diesseits des

Eisernen Vorhanges sind bis heute noch nicht Mitglied: Finnland, Jugoslawien, Portugal und Spanien.

Ziel des Europarates nach Artikel 1 des Statutes ist es, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Nach Artikel 3 erkennt jedes Mitgliedsland des Europarates „den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechtes und der Anwendung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf alle seiner Herrschaftsgewalt unterstellten Personen an. Es verpflichtet sich, bei der Erfüllung der in Kapitel 1 bestimmten Aufgaben aufrichtig und tatkräftig mitzuarbeiten.“ Jedes Land, das gewillt ist, die Bestimmungen dieses Artikels als für sich verbindlich anzuerkennen, kann Mitglied des Europarates werden.

Die Organisation

Sitz des Europarates ist das Europa-Haus in Straßburg. Es umfaßt neben einem Plenarsaal Sitzungssäle für Ausschüsse, Büros für die nationalen Vertretungen und die politischen Gruppen, eine Bibliothek, Verwaltungsbüros sowie Anlagen für Presse und Rundfunk. Entsprechend der in London ausgearbeiteten Verfassung setzt sich der Europarat aus zwei Organen zusammen, dem *Ministerkomitee* und der *Beratenden Versammlung*. Beiden dient ein *Generalsekretariat* als Instrumentarium.

Jeder Mitgliedstaat ist im *Ministerkomitee* durch seinen Außenminister vertreten. Das Ministerkomitee tagt zwölfmal im Jahr, davon zweimal auf Ministerebene. Bei den übrigen Tagungen werden die Außenminister durch ihre diplomatischen Vertreter in Straßburg repräsentiert. Das Ministerkomitee hat den Charakter einer Ständigen Diplomatischen Konferenz. Es entspricht in seinem Grundkonzept den Vorstellungen jener, die sich den Europarat als eine Art europäischer UN dachten. Wichtige Fragen werden einstimmig entschieden. Von Bedeutung ist, daß Stimmenthaltungen nicht ins Gewicht fallen, da nur die abgegebenen Ja-Stimmen gezählt werden. Fragen von geringerer Bedeutung können mit Zweidrittel-Mehrheit entschieden werden; für die Regelung interner Probleme, wie z. B. Budget- oder Verfahrensfragen, genügt die einfache Mehrheit.

Das Ministerkomitee handelt als Organ und im Namen des Europarates. Es ist allein berechtigt, Konventionen oder Übereinkommen des Europarates abzuschließen, die für die Unterzeichnerstaaten nach erfolgter Ratifizierung bindend sind. Es kann Empfehlungen an die Regierungen ergehen lassen und Informationen von den Regierungen über die auf Grund der Empfehlungen veranlaßten Maßnahmen verlangen. Es überwacht die Ausgaben und entscheidet in allen Angelegenheiten der inneren Organisation und Einrichtung des Europarates. Wichtig ist, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen des Ministerkomitees Abkommen schließen können, die nur für einen Teil von ihnen bindend sind. Auch die Konventionen brauchen nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert zu werden. Eine Konvention muß indessen von einer gewissen Anzahl der Mitgliedstaaten ratifiziert sein, um in Kraft treten zu können. Das Ministerkomitee kann zur Erleichterung der Lösung von Sonderproblemen Sachverständigenausschüsse einberufen. Zur Zeit gibt es deren ca. 50. Es ist indessen — das soll noch einmal betont werden — keine Exekutive. In die Montesquieuschen Vorstellungen von der Dreiteilung der Gewalten passen die europäischen Institutionen nicht hinein. Von einer wirklichen Staatenbildung sind wir eben — was Europa betrifft — noch recht entfernt. Viel eher könnte man das Minister-

komitee mit dem Bundesrat, d. h. einer Länderkammer, vergleichen.

Die *Beratende Versammlung* wäre dann eine Art Volkskammer. In der Praxis ist sie ein parlamentarisches Organ mit beratenden Funktionen. Sie tritt dreimal im Jahre zu Sitzungsperioden von 5—8 Tagen in Straßburg zusammen. Sie macht Vorschläge an das Ministerkomitee über alle denkbaren europäischen Probleme; außerdem nimmt sie Stellung zu den Fragen, die ihr vom Ministerkomitee oder anderen internationalen Gremien vorgelegt werden. Sie berät die Berichte des Europäischen Wirtschaftsrats (OEEC), der Hohen Behörde der Montan-Union, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Euratoms, der Westeuropäischen Union, des Internationalen Arbeitsamtes, der Europäischen Verkehrsminister-Konferenz, des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Europäische Wanderung u. a. m. Doch sind weder ihre Beschlüsse noch die des Ministerkomitees für die einzelnen Länder bindend. Die Beschlüsse der Beratenden Versammlung werden in Form von Empfehlungen an das Ministerkomitee weitergeleitet. Nimmt das Ministerkomitee diese an, dann werden sie — wieder als Empfehlungen — an die einzelnen Mitgliedsregierungen weitergegeben. Bindend wird eine Empfehlung für ein Land erst, wenn das jeweils nationale Parlament ihr zugestimmt hat. Die demokratische Kontrolle der Europaratsarbeiten erfolgt also durch die einzelnen nationalen Parlamente.

Die Beratende Versammlung hält ferner politische Debatten über die großen Fragen der europäischen und der Weltpolitik ab. Sie ist so zu einem hervorragenden Forum der Heranbildung und ständigen Formung einer gemeinsamen europäischen öffentlichen Meinung geworden.

Wie in einem nationalen Parlament wird die Arbeit der Versammlung in einer Reihe von Ausschüssen vorbereitet. So gibt es den Ständigen Ausschuß, der auch als die Kleine Versammlung bezeichnet wird, und die ordentlichen Ausschüsse für politische, wirtschaftliche, soziale, wissenschaftliche, kulturelle und juristische Fragen. Weitere Ausschüsse befassen sich z. B. mit den Problemen der Flüchtlinge und der Überbevölkerung, mit kommunalen Angelegenheiten und landwirtschaftlichen Fragen. Zur Ausarbeitung eines einheitlichen Lösungsversuches des Flüchtlingsproblems wurde ferner in Gestalt des ehemaligen französischen Kammerpräsidenten Schneiter ein Sonderbeauftragter bestellt. In einem Gemischten Ausschuß (Comité Mixte)

sind schließlich Vertreter der Versammlung und des Ministerkomitees vereinigt, um die Arbeiten beider Organe aufeinander abzustimmen.

Ein wichtiges Problem ist das der sogenannten „Leeren Sitze“. Bereits im Jahre 1950 wurde die Bildung eines Ausschusses zur Wahrung der Interessen der „Nicht vertretenen Nationen“ (non represented nations) beschlossen. Dieser Ausschuß steht in laufendem Kontakt zu den Exilregierungen der sogenannten Satellitenstaaten.

Die Debatte über eine Frage wird grundsätzlich von einem sogenannten Berichterstatter eröffnet. In seinen Darlegungen sind die Fassungen des beteiligten Ausschusses zusammengefaßt, sie enthalten außerdem dessen Schlußfolgerungen sowie Vorschläge für Empfehlungen, Entschließungen, Stellungnahmen oder Antworten. Die Abgeordneten befassen sich darauf mit den so vorbereiteten Fragen in offener Aussprache.

Die Tagesordnung der Versammlung, die vom Plenum angenommen werden muß, setzt sich im allgemeinen aus drei Elementen zusammen:

a) Berichten: Dem statutengemäß vorzulegenden Bericht des Ministerkomitees mit einer politischen Botschaft, den Berichten des Ständigen Ausschusses der Versammlung, den Berichten, die auf Grund von Abkommen von anderen internationalen Organisationen erstattet werden (OECD — Montan-Union — Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — Euratom — Internationales Arbeitsamt — Hochkommissar der UN für Flüchtlinge usw.).

b) Ersuchen des Ministerkomitees an die Versammlung um Stellungnahme oder Prüfung.

c) Punkten der Tagesordnung, die die Versammlung oder ihr Ständiger Ausschuß zur Einschreibung vorgesehen haben. Jedes Ersuchen um Aufnahme in die Tagesordnung muß von zehn Abgeordneten unterzeichnet sein; über die Aufnahme wird mit Zweidrittelmehrheit entschieden.

Die Punkte der Tagesordnung werden zur näheren Prüfung gewöhnlich den zuständigen Ausschüssen überwiesen; häufig geht der Ausschußüberweisung eine allgemeine Aussprache voraus. Während dieser Aussprache kann jeder Abgeordnete der Versammlung einen Antrag zu diesem Punkt stellen.

Der Ausschußbericht kann während der gleichen Sitzungsperiode oder in einer späteren vorgelegt werden. Jedes Mitgliedsland ist durch mindestens einen Vertreter in den

ordentlichen Ausschüssen vertreten, die größeren Länder durch zwei oder drei Abgeordnete. Der Ausschuß bestellt aus seinen Reihen einen Berichtstatter (im allgemeinen soll der Ausschußvorsitzende hierzu nicht bestellt werden). Die Ausschußsitzungen sind nicht öffentlich. Die Vorsitzenden können jedoch nach ihrem Ermessen der Presse den Verlauf der Aussprache in großen Zügen bekanntgeben. Falls der Bericht nicht einstimmig angenommen wurde, ist auch der Standpunkt der Minderheit im Bericht zu erwähnen. Es ist üblich, daß die Ausschüsse Unterausschüsse und Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Sachverständigen, Beamten anderer internationaler Organisationen bilden oder unabhängige Experten hinzuziehen.

Der Berichtstatter legt der Versammlung den Ausschußbericht vor. Der Bericht enthält zwei Teile: die Begründung und die Anträge. Diese werden von der Versammlung eingehend beraten und gegebenenfalls abgeändert. Die Anträge können die Form von Entwürfen für „Empfehlungen“, „Entschliebungen“, „Stellungnahmen“ oder „Weisungen“ haben. „Empfehlungen“ gehen stets an das Ministerkomitee. Vorschläge der Versammlung werden in erster Linie in dieser Form dem Ministerkomitee vorgelegt. Sie werden, falls sie dessen Zustimmung erhalten, den Regierungen der Mitgliedsländer zur Ausführung mitgeteilt. „Stellungnahmen“ der Versammlung beruhen zumeist auf entsprechenden Ersuchen des Ministerkomitees. Die Versammlung kann auch ihrer Meinung durch „Entschliebungen“ Ausdruck geben, die sich ganz allgemein an die Öffentlichkeit richten. „Weisungen“ gibt die Versammlung an ihre nachgeordneten Organe, also in erster Linie dem Generalsekretariat. Schließlich kleidet die Versammlung das Ergebnis ihrer Aussprachen auch in die Form von „Antworten“ auf den Jahresbericht der Minister oder anderer Organisationen. „Empfehlungen“ und „Stellungnahmen“ an den Ministerausschuß bedürfen zur Annahme einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen bei namentlicher Abstimmung. Für „Entschliebungen“ genügt die einfache Mehrheit.

Die amtlichen Drucksachen der Versammlung werden nach jeder Sitzungsperiode in englischer und französischer Sprache veröffentlicht. Sie bestehen aus den Tagesordnungen, den stenographischen Sitzungsberichten mit den Abstimmungsergebnissen und verschiedenen Dokumenten wie: Anträgen, Abänderungsanträgen, Ausschußberichten und schließlich den Texten der angenommenen Anträge.

Die Plenarsitzungen der Versammlung sind öffentlich, ebenso sind die Drucksachen der Öffentlichkeit zugänglich. Die Versammlung kann jedoch unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagen. Auf diese Weise übt die Beratende Versammlung einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf das Werden Europas aus.

Die offiziellen Sprachen der Versammlung sind einstweilen das Englische und das Französische, d. h., nur in diese beiden Sprachen wird übersetzt. Allerdings haben Deutsche und Italiener durchgesetzt, daß sie in ihrer Muttersprache dann sprechen können, wenn sie für deren Übersetzung in das Englische und Französische selber sorgen. Es ist indessen üblich, daß die Berichtstatter, auch wenn sie deutscher oder italienischer Nationalität sind, sich einer der beiden Ratssprachen bedienen und nur bei sogenannten Interventionen — also in der Debatte selbst — ihre Muttersprache benutzen.

Dem Ministerkomitee liegt allerdings zur Zeit eine Anregung der Beratenden Versammlung vor, die der deutschen Sprache einen gewissen offiziellen Charakter gibt. Sollten die Minister dieser Anregung zustimmen, dann werden in Zukunft auch deutsche Reden in die beiden Amtssprachen und in diesen letzteren gehaltenen Reden ins Deutsche offiziell übersetzt werden. Auch sollen nach der gleichen Anregung in Zukunft Reden in italienischer, holländischer und einer der skandinavischen Sprachen gehalten werden können. In diesem Fall müßten die Kosten der Übersetzung zur Hälfte von den Delegationen selbst getragen werden.

Die Abgeordneten sind in hufeisenförmiger Anordnung nach dem Alphabet und nicht nach ihrer nationalen Zusammengehörigkeit placiert. Auch heute kennt die Beratende Versammlung noch keine Fraktionen in des Wortes wirklicher Bedeutung. Es fehlen eben die wirklich parallel laufenden Interessen. In dieser Beziehung ist das „Europäische Parlament“, das bereits nach politischen Gruppen geordnet sitzt, schon weiter.

Das Generalsekretariat ist als Apparat beider Organe des Europarats für die ständige Bearbeitung europäischer Fragen zuständig. Es ist im Europa-Haus in Straßburg untergebracht und besteht aus etwa 500 Beamten und Angestellten unter Leitung des Generalsekretärs, zur Zeit des früheren britischen Unterstaatssekretärs Peter Smithers, und eines stellvertretenden Generalsekretärs, die von der Beratenden Versammlung auf Empfehlung des Ministerkomitees gewählt werden. Der Gref-

fier (Direktor) der Versammlung, der gleichfalls den Rang eines stellvertretenden Generalsekretärs hat, wird ebenfalls auf diese Weise bestellt. Zur Zeit hat dieses Amt der Deutsche Schlösser inne. Die Angehörigen des Generalsekretariats sind „europäische Beamte“. Sie dienen dem Europarat als Ganzem und nicht einem einzelnen Mitgliedstaat. Der Generalsekretär beruft seine Beamten aus allen Ländern des Europarats.

Alle Beamten des Europarats sind verpflichtet, ihre Aufgaben durchzuführen, „ohne sich von irgendeiner Überlegung nationalen Charakters leiten zu lassen“. Niemand darf „Richtlinien“

Bei der Beurteilung der Straßburger Ergebnisse ist zu berücksichtigen, daß die Aufgabe des Europarates — nämlich die Vertiefung der Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern durch Zusammenarbeit auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens zu fördern — keine leichte ist. Man bedenke nur, daß die unverbindliche Struktur des Europarats einerseits den Beitritt militärisch bündnisfreier Staaten wie Schweden, Irland, Österreich, Zypern und der Schweiz ermöglichte, andererseits aber zwölf der Mitglieder NATO-Länder sind. Hinzu kommt, daß sechs Mitgliedstaaten der EWG und sechs der EFTA angehören (Portugal ist nicht Mitglied des Europarates). Nicht übersehen werden darf ferner der große Strukturunterschied seiner Mitglieder, der im Bereich der Wirtschaft vom Entwicklungsland bis zum hochentwickelten Industriestaat reicht. Unterschiedlich sind auch die Ausdrucksformen der Demokratie: wir haben es sowohl mit zentralistisch als auch mit föderalistisch geordneten Staatswesen zu tun und begegnen überdies großen Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungssystemen, in den Sozialstrukturen, ja sogar im kulturellen Leben.

Wahrscheinlich werden viele den Straßburger Debatten zuweilen mit einem Gefühl des Unbefriedigtseins folgen. Der Europarat ist indessen keine Vorstufe einer europäischen Regierung. Er ist vielmehr eine Versammlung hochqualifizierter europäischer Persönlichkeiten, welche sich bemühen, die zweckmäßigsten Wege zu einer solchen Regierung zu finden. Alles, was wir auf europäischem Gebiet haben oder hoffentlich bald bekommen, ist letzten Endes im Europarat geboren oder wenigstens dort gezeugt. Von der Europä-

im Zusammenhang mit seiner Dienstaussübung von irgendeiner Regierung noch auch von irgendeiner außerhalb des Europarats stehenden Autorität einholen oder annehmen. Im Augenblick ihres Dienstantritts leisten die Beamten des Europarats einen diesbezüglichen Eid.

Der Finanzhaushalt der Organisation wird durch Beiträge der Mitgliedsländer aufgebracht, wobei Größe und wirtschaftliche Stärke des Landes den prozentualen Anteil am Gesamtbudget bestimmen. Auf die Gesamtbevölkerung der Mitgliedstaaten berechnet, kostet der Europarat jeden Europäer jährlich nicht ganz 7 Pfennig.

Erfolge

ischen Menschenrechtskonvention über die Montan-Union, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom, im Grunde genommen verdanken wir alles Straßburg. Der Mut zu jenem großen Abenteuer — nämlich über ein wirtschaftliches Europa zu einer echten Gemeinschaft zu gelangen — wäre ohne die Straßburger Konsultativorganisation undenkbar gewesen. Das gleiche gilt für jene historische Erklärung Robert Schumans, in der er im Sommer 1950 vorgeschlagen hatte, die gesamte Produktion von Kohle und Stahl unter eine gemeinsame oberste Autorität zu stellen. Die Beratende Versammlung beschloß damals nach eingehenden Debatten, den Wortlaut ihrer Erörterung den „Sechs“ sowie Großbritannien zuzustellen. Der Allgemeine Ausschuß der Versammlung schlug ein Protokoll vor, in dem die Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl festgelegt wurde. Dies Protokoll wurde fast wörtlich von den Vertretern der Regierungen über den „Schuman-Plan“ angenommen. Am 18. April 1951 wurden Vertrag und Zusatzprotokolle unterzeichnet. Drei Wochen später befaßte sich die Beratende Versammlung erneut mit dem Problem der Kohle- und Stahl-Gemeinschaft, aber jetzt nicht mehr auf der Grundlage allgemeiner Ideen, sondern anhand von Tatbeständen und Artikeln eines unterzeichneten Abkommens. Die Endabstimmung fand auf Grund eines Vorschlages statt, der besagte, daß die Beratende Versammlung die Unterzeichnung des Vertrages begrüße. Sie empfahl die Ratifizierung des Vertrages durch die Unterzeichnermächte und gab der Überzeugung Ausdruck, daß ein *modus vivendi* mit Großbritannien gefunden werde.

80 Abgeordnete stimmten dafür, 7 dagegen. 9 enthielten sich der Stimme. Diese 9 gehörten indessen hauptsächlich den Ländern an, die — da sie nicht zu den Vertragspartnern gehörten — sich nicht für berechtigt hielten, durch ihre Initiative die Ratifizierung des Vertrages durch die anderen zu empfehlen.

In einem Protokoll wurden die Regierungen der „Sechs“ aufgefordert, ihren Parlamenten zu empfehlen, daß deren Vertreter in der Versammlung der Gemeinschaft aus den Reihen ihrer Delegierten in der Beratenden Versammlung des Europarates ausgewählt werden. Von dieser Empfehlung wird leider gegenwärtig nur noch wenig Gebrauch gemacht. Als einziger deutscher Abgeordneter gehört z. B. heute nur noch der CDU-Abgeordnete Dr. Hans Furler beiden europäischen Versammlungen an. Mag sein, daß wirtschaftliche Spezialkenntnisse im Europäischen Parlament notwendig sind und daß die recht zahlreichen Tagungen der Versammlung der „Sechs“ einer Personenidentität entgegenstehen. Für das Werden eines wirklich umfassenden Europas ist diese Entwicklung sehr zu bedauern.

In Übereinstimmung mit der Politik der „sektoralen Integration“ machte die Versammlung ferner eine Reihe von Vorschlägen für die Gründung von Sonderbehörden. Der erste Vorschlag dieser Art erfolgte im August 1950. Die Versammlung, die kurz nach dem Ausbruch des Korea-Krieges zusammentrat, war vom Ministerkomitee aufgefordert worden, die vom Sicherheitsrat der UN in diesem Zusammenhang in Gang gesetzte Aktion zu unterstützen; sie begnügte sich indessen hiermit nicht, sondern ging viel weiter und empfahl auf Vorschlag von Sir Winston Churchill und Paul Reynaud die Bildung einer Gemeinsamen Europäischen Armee, die unter dem Befehl eines europäischen Verteidigungsministers stehen sollte. Dieses Projekt wurde von der französischen Regierung in der Gestalt des „Pleven-Planes“ aufgegriffen, der zur Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft führte. Es scheiterte indessen am 3. August 1954 in der französischen Kammer.

Auf Initiative der Versammlung entstanden ferner eine Reihe neuer Organe europäischer Zusammenarbeit, wie z. B. die „Ständige Konferenz der Europäischen Verkehrsminister“, die „Europäische Zivilluftfahrtkonferenz“ und

der „Ministerielle Ausschuß für Landwirtschaft und Ernährung“.

Das Problem der Rationalisierung einer europäischen parlamentarischen Institution stellte sich, als die „Sechs“ vor einer Einigung über die sogenannten Römischen Verträge standen. Die Beratende Versammlung gab damals ihrem dahingehenden Interesse Ausdruck und verabschiedete einige Empfehlungen, die besagten:

1. Die echten Befugnisse, die jene Europäischen Organisationen erhalten, müssen unter eine europäische parlamentarische Kontrolle gestellt werden, denn sie sind der Kontrolle nationaler Parlamente entzogen.
2. Doppelarbeit der Europäischen Versammlung muß so weit wie möglich vermieden werden.
3. Als Folge der neuen Verträge darf eine weitere Europäische Versammlung nicht entstehen.
4. Zwischen jeglicher Versammlung der „Sechs“ und der Beratenden Versammlung sollen enge Beziehungen hergestellt werden.

Schließlich sollte wenigstens die Hälfte der Mitglieder der „Erweiterten Gemeinsamen Versammlung“ gleichzeitig Mitglieder der Beratenden Versammlung des Europarates sein — also wieder der gleiche Gedanke wie seinerzeit.

Die Initiative für alles, was auf europäischem Gebiet bisher erreicht worden ist, ging also vom Europarat aus. Hier sprechen die europäischen Staaten offen zueinander, ohne daß das Gesagte als unfreundliche Ermahnung oder Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen angesehen werden könnte. Hier wurde die Grundlage für die Lösung des Saarproblems gefunden und hier sind erst kürzlich Ansätze sichtbar geworden, die zu einer Regelung der Südtirol-Frage führen könnten. Hier ist es, wo man z. B. immer wieder überlegt, wie man die Beziehungen der „Sechs“ zu den „Sieben“ (EFTA), aber auch zu den übrigen europäischen Staaten vertiefen kann.

Für kein europäisches Volk ist der Europarat von größerer Bedeutung als für uns Deutsche. Wenn überhaupt so etwas wie ein europäisches Solidaritätsgefühl in der Wiedervereinigungsfrage entstanden ist, dann danken wir das St. bburg.

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte

Außer diesen eher im Atmosphärischen liegenden Verdiensten der Straßburger Organisation sei vor allem auf die fachliche Arbeit ihres Ministerkomitees hingewiesen. Fast ein halbes Hundert *europäische Konventionen* sind von ihm ausgearbeitet, die unser aller Leben bereits in einem viel stärkeren Maße bestimmen, als wir es uns vorstellen. Unter diesen ist die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte* (seit 1953 in Kraft) die wichtigste. Die Vorkämpfer der europäischen Einigung hatten erkannt, daß für die Schaffung eines dauerhaften Europas der bloße Zusammenschluß von Staaten und Wirtschaftssystemen nicht genügt. Als Grundlage für diesen Zusammenschluß sollte vielmehr eine einheitliche Auffassung von der Freiheit und Würde des Menschen in Europa Wurzel fassen. Zwar sind die Freiheitsrechte in den Rechtsordnungen aller europäischen Staaten enthalten. Die neue und neueste Geschichte beweist indessen, wie schwer, ja wahrscheinlich unmöglich es für ein Volk ist, sich aus eigener Kraft die Freiheit zu erhalten. Solcher Art Überlegungen haben die Menschen bewogen, nach wirksameren Wegen für einen Schutz jener Grundrechte zu suchen und die Idee geboren, diese Rechte übernational zu sichern.

Der erste Versuch in dieser Richtung ging von den Vereinten Nationen aus. Allerdings sollte die anfängliche Begeisterung, die angesichts der Bemühungen dieser Organisation in der Welt entstand, nur von kurzer Dauer sein. Die Vereinten Nationen umfassen Staaten, deren politische Systeme sehr verschieden sind. Sie mußten sich daher — wie erwähnt — an jenem 10. Dezember 1948 nach dreijähriger mühevoller Vorarbeit mit einer Deklaration der Menschenrechte — mit einer bloßen Erklärung also, die ein Ideal anzeigt, das einmal zu verwirklichen wäre — begnügen.

Eine wirkliche Zone überstaatlich gesicherten Rechts bildet dagegen bereits Westeuropa. Wie von jeher die Botschaft unseres Kontinents an die Welt in der Verkündung der Freiheit bestand, so waren es auch Europäer, die in dieser Richtung zu Schrittmachern des Weltgewissens wurden. Aus der Erkenntnis heraus, daß die Freiheit erst dann verwirklicht ist, wenn sie übernational garantiert wird, glaubten die Begründer des Europarates jener bloßen Verkündung der Menschenrechte der Vereinten Nationen für Europa einen verbind-

lichen Charakter geben zu sollen. Sie schlossen zu ihrem Schutze eine *Konvention*. In ihr verpflichteten sie sich, ihren Bürgern ohne Unterschied der Rasse, der Farbe, der Sprache, der Religion, der politischen und sonstigen Ansichten das Recht auf Leben, Schutz gegen Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit, das Recht auf persönliche Freiheit, Sicherheit, auf ein ordentliches Gerichtsverfahren, Schutz gegen rückwirkende Anwendung von Gesetzen, Achtung des Privat- und Familienlebens, des Heimes, des Briefgeheimnisses, das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, der freien Meinungsäußerung und der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken, das Recht zur Eheschließung und das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel vor einer nationalen Behörde gegen jede Verletzung dieser Rechte zu gewähren. In einem Zusatzprotokoll wird diese Garantie auf den friedlichen Genuß des Eigentums, das Recht auf Erziehung sowie auf die Abhaltung freier geheimer Wahlen ausgedehnt. Ein weiteres Protokoll soll vier weitere Freiheiten bzw. Rechte schützen:

Das Verbot der Inhaftierung für die Unfähigkeit, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen;

das Verbot der Exilierung;

das Verbot einer Kollektivvertreibung von Ausländern und

die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit, verbunden mit dem Recht, jedes Land, einschließlich des eigenen, verlassen zu dürfen.

Internationale Instanzen, die Europäische Menschenrechtskommission, das Ministerkomitee des Europarates und der Europäische Menschenrechtsgerichtshof wachen über die Einhaltung dieser Bestimmungen.

Das Entstehen dieser Konvention ist eng mit dem des Europarates verknüpft. Bereits in der Präambel der Satzung des Europarates bekannten sich seine Gründer „in unerschütterlicher Verbundenheit zu den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker sind und von jeher die Quelle der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts bilden, auf denen jede wahre Demokratie beruht“.

Zur Beschwerde wegen Nichtbeachtung dieser Rechte sind nicht nur die Vertragspartnerstaaten dieser Konvention, also die Mitglied-

staaten des Europarates, berechtigt — diese könnten es aus politischen Erwägungen möglicherweise vorziehen, vor gewissen Zuständen bei ihren Nachbarn die Augen zu verschließen —, sondern, und darin liegt das Neue, auch Einzelpersonen, die der Meinung sind, daß eines der in der Konvention geschützten Rechte in einem Signatarstaat nicht beachtet wird, können sich nach Straßburg wenden. Voraussetzung solcher Individualbeschwerden ist aber, daß der verklagte Vertragspartnerstaat eine ausdrückliche Erklärung abgegeben hat, wonach er die Zuständigkeit der Menschenrechtskommission für Individualbeschwerden anerkennt. Derartige Erklärungen liegen von Belgien, Dänemark, Irland, Island, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland vor.

Die Menschenrechtskommission kann sich freilich mit einer derartigen Beschwerde erst befassen, wenn der nationale Rechtsweg erschöpft ist. Dazu gehört in Deutschland auch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes mittels der Verfassungsbeschwerde, falls die Verletzung von Rechten behauptet wird, die sowohl durch das deutsche Grundgesetz als auch durch die Konvention gesichert sind. Aber auch wenn die Beschwerde angenommen wird, ist die Kommission keine reguläre vierte Instanz. Vielmehr ist es ihre wichtigste Aufgabe, die Parteien zu einer friedlichen Beilegung des Streites zu bringen. Sollte dieses Bemühen ohne Erfolg bleiben, muß die Kommission dem Ministerkomitee des Europarates einen Bericht vorlegen, in dem sie ihre Meinung darüber zum Ausdruck bringt, ob der beklagte Staat gegen die Konvention verstoßen hat. Darüber hinaus kann sie Vorschläge für Maßnahmen machen, die dem betreffenden Staat aufzuerlegen sind. Das Ministerkomitee entscheidet mit qualifizierter Mehrheit über die „Schuldfrage“. Es hat auch darüber zu wachen, daß in einem solchen Falle der betreffende Staat die beanstandeten Maßnahmen — z. B. das Verbot einer politischen Partei — wieder rückgängig macht. In diesem Zusammenhang ist der Art. 17 der Konvention interessant, der — ähnlich unserem Grundgesetz — bestimmt, daß die geschützten Rechte nicht dazu mißbraucht werden dürfen, eine Tätigkeit auszuüben, die auf die Abschaffung oder Beschränkung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten hinzielt. Diese Bestimmung hat die Straßburger Menschenrechtskommission erstmalig bei jener Beschwerde angewandt,

welche Fisch und Reimann, die Vorsitzenden der seinerzeit verbotenen Kommunistischen Partei Deutschlands gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes eingereicht hatten, durch das die KPD damals für verfassungswidrig erklärt wurde. Im Verlauf dieses Verfahrens wurde deren Beschwerde mit der Begründung zurückgewiesen, daß Personen, die danach strebten, die Grundlage eines Staates zu zerstören — wie es das erklärte Ziel des Kommunismus sei —, sich billigerweise nicht auf die Freiheitsrechte des Gemeinwesens berufen könnten, dessen Freiheit sie selbst ein Ende bereiten würden.

Der europäische Mechanismus zum Schutze der Menschenrechte ist seit dem 3. September 1958, wie bereits erwähnt, noch durch die Schaffung des *Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes* für alle diejenigen Staaten erweitert worden, die sich dessen Gerichtsbarkeit unterworfen haben. Das sind z. Z. Österreich, Belgien, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, Island, Luxemburg, die Niederlande und Norwegen. In dem Gerichtshof sind alle Signatarstaaten durch je einen Richter vertreten. Die Sitzungen des Gerichtshofes sind öffentlich, die Beratungen geheim. Der Gerichtshof wird nicht als Plenum tätig, sondern entscheidet durch eine Kammer, die aus sieben Richtern besteht. Er darf sich mit einem Fall nur befassen, nachdem die Kommission festgelegt hat, daß die Versuche zur Erzielung eines Ausgleichs fehlgeschlagen sind. Einzelpersonen haben nicht das Recht, sich direkt an den Gerichtshof zu wenden. Dieses Recht haben lediglich die vertragsschließenden Teile, also die Mitgliedsländer und die Menschenrechtskommission. Die Urteile des Gerichtshofes werden mit Mehrheit beschlossen. Sie sind endgültig. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht ihre Durchführung.

Im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention hat ein Staat seine Verfassung geändert (Norwegen, dessen Verfassung den Jesuitenorden verbot, was gegen den Grundsatz der freien Religionsausübung verstoßen hatte), drei andere haben ihre interne Gesetzgebung modifiziert, ein halbes Dutzend Länder zumindest haben die Bestimmungen der Konvention zu innerstaatlichem Recht erklärt. Zehn Staaten haben sich auf an die Menschenrechtskommission gerichtete Beschwerden geäußert, zwei sind vor dem Menschenrechtsgerichtshof erschienen, und ca. 2000 Einzelbeschwerden sind anhängig bzw. anhängig gewesen. Auch sonst gibt es

Beseise dafür, wie unbeirrbar die Grundsätze der Konvention an Boden gewinnen, obwohl außerhalb Europas noch keine überstaatliche Gewalt vorhanden ist, die die Durchsetzung des Rechts gewährleistet. Die Menschenrechte haben z. B. bei der Ausarbeitung der Verfassungen vieler neuer Staaten Pate gestanden. In stärkerem Maße finden sie Eingang in internationale Verträge. Wir Deutschen begründen unsere Wiedervereinigungspolitik mit ihnen. Selbst Moskau fühlt sich zuweilen genötigt, der öffentlichen Meinung der Welt, die sich gegen die fortwährenden Verletzungen der Menschenrechte empört, Konzessionen zu machen. Hierzu gehörte seinerzeit die Bekanntgabe der Auflösung der Zwangsarbeitslager in Sibirien, die stufenweise Ent-

lassung verschiedener Gruppen politischer Gefangener und die Erklärung, daß die Verletzung der Menschenrechte in der stalinistischen Epoche ein Verbrechen gewesen sei, das revidiert werden müsse.

Natürlich gilt das propagandistische Zwecken, aber der Stein ist ins Rollen gebracht. Und wenn es auch oft noch so scheint, als ob sich die Dinge in Wirklichkeit noch nicht so sehr geändert hätten und Sicherheit und Freiheit allein in der bewaffneten Stärke und nicht in den Grundrechten lägen, so beweist doch die Reaktion der Welt auf solcherart Rechtsbrüche, wenn sie einstweilen auch nur mehr oder weniger platonischer Art ist, wie tief die Ideen der Freiheitsrechte bereits Wurzeln geschlagen haben.

Europäische Vereinbarungen im kulturellen, sozialen und rechtlichen Bereich

Einem weiteren Tätigkeitsbereich des Europarates bildet das Gebiet der Beilegung staatlicher Differenzen allgemeiner Art. Hierzu gehört z. B. die Verpflichtung der Signatarstaaten, völkerrechtliche Streitigkeiten zur Regelung dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag bzw. einem anderen neutralen Schiedsgericht vorzulegen, auf jeden Fall jedoch den Streit mit friedlichen Mitteln beizulegen.

Auf dem *kulturellen* Sektor ist die „*Europäische Kulturkonvention*“ die wichtigste. Sie verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die gegenseitige Verständigung der Völker zu fördern und ein gemeinsames Aktionsprogramm zur Erhaltung europäischen Kulturgutes aufzustellen. Genannt seien die Förderung des Studiums der Kultur und Sprachen anderer Länder im eigenen Land, die Ermöglichung von Studien außerhalb des eigenen Landes und die Erleichterung des Austausches von Persönlichkeiten des kulturellen Lebens und von Kulturgütern. Ein Ereignis gibt überdies fast alljährlich Zeugnis von dieser Tätigkeit: die vom Europarat veranstalteten großen *Kunstaustellungen*, die in bisher kaum gekanntem Ausmaß Kunstschätze aus allen Ländern Europas vereinigen. In diesem Jahr zeigte z. B. Aachen eine glänzende Schau von Kunstwerken aus der Zeit Karls des Großen.

Eine Reihe von Konventionen und Abkommen wurde auf dem Gebiete der *Anerkennung von Schul- und Studienzeugnissen* abgeschlossen.

So anerkennen die Unterzeichnerstaaten gegenseitig die Gültigkeit der Schul-Abschlußzeugnisse, die für die Zulassung an Hochschulen notwendig sind. Ein weiteres Abkommen garantiert die Anerkennung von Studienzeiten in allen Unterzeichnerstaaten, gleichgültig, in welchem Land die Zeit absolviert wurde. In einem dritten Abkommen werden Hochschuldiplome, die in Unterzeichnerländern erlangt wurden, wechselseitig anerkannt. Das „*Europäische Abkommen zum Schutze von Fernsehsendungen*“ gestattet in Verbindung mit dem Abkommen zum Austausch von Fernsehfilmen den einzelnen Ländern einen weitgehend freien Austausch von Fernsehfilmen bei gleichzeitigem Schutz der Urheberrechte dieser übernommenen Sendungen und Filme.

Im *sozialen Bereich* wurden Abkommen und Protokolle über die Regelung der sozialen Sicherheit (Altersfürsorge, Invalidität und Tod) ausgearbeitet. Diese Abkommen sollen die gleichwertige Behandlung zwischen Staatsangehörigen und Angehörigen anderer Mitgliedsländer in der sozialen Gesetzgebung gewährleisten.

Die *Europäische Sozialcharta* stellt eine Ergänzung der in der Konvention der Menschenrechte niedergelegten Grundrechte dar. In ihr werden die sozialen Rechte des Individuums in den Mitgliedsländern näher fixiert. Als soziale Ziele gelten: Recht auf Arbeit, auf sichere, gerechte und gesunde Arbeitsbedingungen und angemessenes Entgelt, Vereinigungs-

Streik- und Kollektivverhandlungsrecht, arbeitsrechtlicher Schutz für Minderjährige und Frauen, Berufsberatungs- und Ausbildungsrecht, Gesundheitsschutz, Kündigungsschutz in bestimmten Fällen, Recht auf soziale und ärztliche Hilfe, Familien- und Mutter-schutz, Hilfe für körperlich und geistig Behinderte sowie die berufliche Freizügigkeit und der Schutz für Wanderarbeiter. Ein Abkommen sieht vor, allen Kriegsversehrten der Unterzeichnerstaaten die Möglichkeiten einer optimalen Heilbehandlung zu eröffnen.

Eine Europäische Blutbank erleichtert den Transfer von Blutkonserven in ein anderes Mitgliedsland und stellt die einheitliche Ausführung dieser Konserven sicher. Ein weiteres Abkommen sieht das Ausleihen von medizinisch-chirurgischen und labortechnischen Geräten zwischen den Mitgliedstaaten vor, falls ein akuter Bedarf es erfordert.

Auf dem *staatsrechtlichen Sektor* soll die Europäische Niederlassungsordnung die generelle Freizügigkeit der Bürger der Mitgliedstaaten und die Gewährung voller staatsbürgerlicher Rechte im Gastlande sichern.

In strafrechtlicher Hinsicht sichern sich die Unterzeichnerstaaten des *Europäischen Übereinkommens über gegenseitige Rechtshilfe* in Strafsachen weitgehende Hilfe bei der Verfolgung von Straffällen zu. Dazu gehört die Durchführung von Untersuchungsaufträgen, Auslieferung von Beweisstücken, Akten und Dokumenten und Auskunft über Strafregister

Aufgaben der Zukunft

So viel zur Vergangenheit. Für die Zukunft beabsichtigt Generalsekretär Peter Schmithers, nicht nur die zwischenstaatliche Zusammenarbeit innerhalb der *Mitgliedstaaten des Europarates* zu intensivieren, er regt an, von Fall zu Fall auch *Nichtmitgliedstaaten* zur Mitarbeit heranzuziehen. Was den ersten Punkt, nämlich die Zusammenarbeit innerhalb der Mitgliedstaaten betrifft, so soll diese Tätigkeit in engster Fühlungnahme mit der EWG vor sich gehen. Soweit es sich dabei um Gebiete handelt, auf denen die Gemeinschaften trotz ihrer geographischen Zuständigkeit noch nicht tätig geworden sind, dürften zwischen den Regierungen ausgehandelte Europaratskonventionen die künftige Gemeinschaftsarbeit beträchtlich erleichtern. Außerhalb dieses geographischen Raumes könnte eine solche Tä-

und schwebende Strafanzeigen. Eine *„Europäische Auslieferungsordnung“* legt fest, in welchen Fällen Personen ausgeliefert werden sollen und in welchen anderen Fällen ein Staat das Recht hat, eine solche verlangte Auslieferung zu verweigern.

Eine Reihe von Abkommen sieht die Harmonisierung rechtlicher Vorschriften vor. So wurden die Grenzformalitäten im Abkommen zum grenzüberschreitenden Personenverkehr dahin gehend geregelt, daß im Normalfall (Aufenthalt nicht länger als drei Monate) das Vorweisen eines Personalausweises genügt. Ein Abkommen erleichtert das Reisen von Flüchtlingen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten durch Abschaffung von Sichtvermerken und des Visumzwanges, sofern der einzelne ein gültiges Reisedokument (Paß) hat. Für den motorisierten Reisenden ist das „Abkommen über die obligatorische Versicherung von Fahrzeugen“ von Bedeutung: Es sichert durch Verkehrsunfälle Geschädigten die Erfüllung der Haftverpflichtungen des Schadenstifters zu und enthebt den Schadenstifter selbst komplizierten Schadensregelungen im Reiseland.

Bedeutend sind auch die Abkommen zur Regelung der Formalitäten bei Patentanmeldungen und der internationalen Klassifizierung von Patenten. Sie sichern Erfindern weitgehend eine Erleichterung bei der Eintragung von Patentansprüchen und ihre Anerkennung auch im Ausland und bilden eine wichtige Voraussetzung für ein Europäisches Patentamt.

tigkeit des Europarates die Wege zur Erweiterung der Gemeinschaften ebnen.

Unendlich viel Gebiete sind vorstellbar, auf denen bei gutem Willen innerhalb unseres Kontinents eine solche Einigungsarbeit nicht auf Widerstand stoßen würde. Bisher hat sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Politik mehr oder weniger auf die umstrittenen großen Probleme konzentriert. Daß zahlreiche Dinge in Europa der gemeinsamen Regelung harren, an der auch ein General de Gaulle nichts auszusetzen hätte, ist weit weniger bekannt. In dem weiten Bereich menschlicher Betätigung auf technischem, sozialem, rechtlichem, kulturellem und anderen Gebieten gibt es sehr viele Probleme, in denen ein Übereinkommen oder doch wenigstens

gemeinsame Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates für alle von Nutzen wären. Auf dem Wege zwischenstaatlicher Regelungen könnte man sie — ohne daß es zu Souveränitätseinschränkungen kommen müßte — so gestalten, daß sie einem späteren Gemeinsamen Markt die Wege ebnen. „Kontakte zwischen den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und dem Stellvertretenden Generalsekretär des Europarates hätten bereits gezeigt,“ so Peter Smithers im Mai vor der Beratenden Versammlung, „wie nützlich es sei, das Verhältnis der beiderseitigen Tätigkeitsbereiche zu erörtern.“ Mit anderen Worten: Tätigkeitsüberschneidungen werden vermieden. Der Europarat wird nur dort tätig werden, wo und soweit die Gemeinschaften nicht oder noch nicht aktiv werden können oder wollen — sei es aus geographischen, sei es aus sonstigen Gründen. Solch eine — nennen wir sie einmal — „Integration von unten“ wird mit der Zeit zur Herstellung eines dichten Gewebes gemeinsamer Auffassungen und Praktiken beitragen, die einen guten Ausgangspunkt für das Werden binnenmarktähnlicher Verhältnisse schaffen.

Ein derartiges Vorgehen dürfte für alle Mitgliedstaaten des Europarates von Nutzen sein, sei es, daß es sich um solche handelt, die den Gemeinschaften bereits angehören, und solche, die den Beitritt erstreben, oder schließlich um jene, die vorerst außerhalb der Gemeinschaften bleiben wollen. Für ein so geartetes Programm sind keine institutionellen Einrichtungen erforderlich. Ansätze zu ihm sind in der Initiative des „Committee Pearson“, das sich mit der Möglichkeit einer Ausdehnung bestimmter Arbeiten der EWG auf die übrigen Mitgliedstaaten des Europarates bereits befaßt hat, schon enthalten. Die Pläne des Generalsekretärs werden überdies dadurch

erleichtert, daß im Rahmen des Europarates die Möglichkeit besteht, nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten zu verpflichten. Das Ministerkomitee hat den Generalsekretär aufgefordert, bis zur Dezembertagung ein langfristiges Arbeitsprogramm vorzulegen. Ein kleiner Planungsstab arbeitet zur Zeit entsprechende Vorschläge aus. Das entspricht auch dem Wunsch der EWG-Kommission, die, wie Generalsekretär Peter Smithers Anfang Mai dieses Jahres vor der Beratenden Versammlung erklärte, angeregt hat, daß der Europarat, wo immer möglich, in den übrigen Mitgliedstaaten analoge Maßnahmen wie sie selbst fördern sollte. Dieses neue Arbeitsprogramm des Europarates wird inhaltlich ein Harmonisierungsprogramm darstellen, das auf allen Gebieten — mit Ausnahme von Zoll- und Handelsfragen und damit eng verbundenen Sachbereichen — für die Mitgliedstaaten der Straßburger Organisation ein gewisses Maß an „Integrationsarbeit“ ersetzen wird. Was die Gemeinschaften betrifft, so gäbe eine solche Tätigkeit dem Artikel 230 des Vertrages von Rom eine wirkliche Substanz. Nach dieser Bestimmung soll bekanntlich jede nützliche Zusammenarbeit zwischen Europarat und Gemeinschaften gefördert werden. Andererseits bedeutete es in keiner Weise, daß den Gemeinschaften Tätigkeitsbereiche entzogen würden. Deren Arbeit würde vielmehr ergänzt, nicht beschnitten. Auch das Arbeitsprogramm der EFTA könnte auf diese Weise zum Nutzen aller gefördert werden. Noch wichtiger als diese Gesichtspunkte wäre die politische Wirkung einer solchen gesamteuropäischen Zusammenarbeit. Sie würde eine Art Antwort auf die seinerzeitige Frage Kennedys nach der Dokumentation des europäischen Einigungswillens darstellen. Zu welchem Zeitpunkt aber wäre diese Demonstration nötiger als heute?

Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern in West und Ost

Den zweiten Problemkreis der Zielsetzungen des neuen Generalsekretärs, nämlich die Heranziehung von *Nichtmitgliedstaaten* zu den Arbeiten des Europarates, hat das Ministerkomitee bereits anläßlich seiner Sitzung im Dezember 1964 in Paris erörtert. Damals wurde in einem Pressecommuniqué erklärt: „Es fand ein Gedankenaustausch über die Frage der Beziehungen zu dritten Staaten statt. In diesem Zusammenhang wurde die Entwicklung der Lage in Ländern Osteuropas und ihre mög-

lichen Folgen erörtert. Die Diskussion zeigte in klarer Weise, daß der Europarat keinen Block bildet und in den Grenzen seiner Satzung gegenüber der Außenwelt offen bleibt.“

Hier handelt es sich praktisch um die Frage, inwieweit europäische Staaten, die auf Grund ihrer politischen Struktur — die Satzung verlangt eine demokratische Verfassung — die Mitgliedschaft nicht erwerben können, trotzdem zur Mitarbeit an „Europa“ herangezogen

werden können. Mit vier Nichtmitgliedstaaten besteht eine Art Zusammenarbeit bereits auf kulturellem bzw. rechtlichem Gebiet: Spanien, der Heilige Stuhl, Finnland und Jugoslawien. Das Ministerkomitee ist — wie aus dem eben zitierten Pressecommuniqué hervorgeht — der Meinung, daß das gegenwärtige politische Klima in Europa nicht mehr zuläßt, die Zusammenarbeit in politisch nicht umstrittenen technischen und rechtlichen Fragen mit Nichtmitgliedstaaten zu verweigern. Eine Reihe osteuropäischer Staaten beteiligen sich übrigens bereits an den Kunstausstellungen des Europarates seit einiger Zeit als Leihgeber. Spanien ist ferner seit langem Mitglied der europäischen Kulturkonvention. Es ist schließlich auch nicht einzusehen, warum in einer Periode, in der alle westeuropäischen Staaten sich bilateral bemühen, den Kalten Krieg zu überwinden, nicht auch auf multilateraler Ebene etwas getan werden sollte, um das politische Klima zu erwärmen. Die überragende Mission des Europarates, Wahrer der Menschenrechte auf unserem Kontinent zu sein und in immer stärkerem Maße zu werden, dürfte nicht darunter leiden, daß er sich bemüht, in technischer Hinsicht auch mit den Ländern zusammenzuarbeiten, in denen diese Rechte noch nicht gelten. Im Gegenteil. Jene Staaten werden nicht dadurch fortschrittlicher, daß man sie von Europa fernhält. In dem Maße, in dem sie zur Mitarbeit — wie etwa auf kulturellem Bereich, auf medizinischem Gebiet, bei der Arbeit zur Harmonisierung rechtlicher Vorschriften, im Bereich des Urheberrechtes und so weiter — herangezogen werden, bekommen sie ein immer richtigeres Bild vom freien Europa. Auch die Freiheitsrechte dürften in jenen Ländern nur dann Wunschvorstellungen erzeugen können, wenn man dort allmählich sieht, was „Freiheit“ bedeutet.

Die dritte und letzte Zielsetzung des neuen Generalsekretärs besteht darin, den Europarat zu einer Art *Regionalorganisation der Vereinten Nationen* werden zu lassen, um so besser zur Arbeit der Weltorganisation beitragen zu können. In der Beziehung schwebt Peter Smithers insbesondere die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie der UNESCO, der Weltgesundheitsorganisation, der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, der Internationalen Arbeitsorganisation, der UN-Wirtschaftskommission für Europa usw. vor.

In diesen Zusammenhang gehört auch das Bemühen des Ministerkomitees, zu einer Art

europäisch-amerikanischer Zusammenarbeit zu gelangen. Bereits im April 1964 erhielten die Ministerbeauftragten die Weisung, konkrete Vorschläge zur Stärkung einer solchen Kooperation auf hierfür geeigneten und erfolgversprechenden Gebieten vorzulegen. Daß angesichts des gegenwärtigen politischen Klimas in Europa nur bescheidene Anfänge möglich sind, dürfte einleuchtend sein. Im Verfolg dieser beginnenden Kontakte besuchte der Abgeordnete des Repräsentantenhauses Wayne Hays im November 1964 Straßburg zu einer öffentlichen Aussprache mit europäischen Abgeordneten in der Beratenden Versammlung. Diese Erörterungen wurden im Mai dieses Jahres fortgesetzt. Eine Delegation, bestehend aus Abgeordneten beider Häuser des amerikanischen Kongresses und unter Führung von Senator Fulbright, des Vorsitzenden des Außenpolitischen Ausschusses, kam zur Frühjahrstagung. Die amerikanischen Besucher äußerten sehr freimütig ihre Meinung. Atlantische Partnerschaft, atomare Verteidigung, Wiedervereinigung Deutschlands, Krisen in Vietnam und in der Dominikanischen Republik — kurz das ganze Weltgeschehen wurde erörtert. Dabei scheuten sich weder Europäer noch Amerikaner, „heiße Eisen“ anzufassen. Diese Kontakte werden fortgesetzt. Im Oktober dieses Jahres besuchte eine Delegation des Europarates Washington und New York. Die Voraussetzungen für eine eventuelle Beteiligung der USA an bestimmten technischen Arbeiten des Europarates und sodann für eine Zusammenarbeit des Europarates mit den Vereinten Nationen sollten untersucht werden. Natürlich sind das alles nur sehr bescheidene Anfänge auf dem Wege zu einer „Partnerschaft über den Atlantik“, aber die USA sehen doch zum mindesten, daß in Europa ein Wille zu einer derartigen Zusammenarbeit besteht. Außerdem wird das Verständnis für die wechselseitigen Probleme und Nöte gefördert.

Nach Auffassung von Generalsekretär Peter Smithers sollte also der Europarat in dreifacher Zielsetzung in Zukunft tätig werden:

1. Zur Förderung der größeren Einheit der Mitgliedstaaten durch Zusammenarbeit der Regierungen auf allen Gebieten, auf denen die EWG nicht tätig wird,
2. zur Förderung der Zusammenarbeit mit europäischen Nichtmitgliedstaaten auf sozialem, rechtlichem, kulturellem Gebiet und in anderen Fragen technischer Natur, wo immer eine solche Zusammenarbeit erwünscht ist,

3 zur Leistung eines konstruktiven europäischen Beitrages für die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen.

So wird Schritt für Schritt jene größere Einheit vorbereitet, die der Europarat sich zum Ziele gesetzt hat. Grundlage für diese Zusammenarbeit ist gegenseitiges Verständnis, die Bereitschaft, auch beim Nachbarn das Gute zu sehen und auf liebgewordene Gewohnheiten im innerstaatlichen Leben zu verzichten, wenn eine europäische Lösung sich anbieten sollte,

die letztlich für alle Beteiligten von Vorteil wäre.

Somit ist der Europarat der Ort der ständigen Konfrontation, wo die Schwierigkeiten, die auf dem Wege zur größeren Einheit auftauchen, den neuen Notwendigkeiten gegenübergestellt und die Einstellungen der einzelnen Regierungen debattiert werden. Damit ist die Straßburger Organisation zu einem unersetzlichen Forum für den Dialog zwischen den ihre gemeinsame Zukunft suchenden Völkern Europas geworden.