

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolfgang W. Mickel
Europa im Unterricht

Hans Roser
Die westeuropäische Einigung
und der Protestantismus
Ein Überblick

Robert Steiert
Die Europäische Sozialcharta
Inhalt, Mängel und Möglichkeiten
der Weiterentwicklung

ISSN 0479-611 X

B 3/79

20. Januar 1979

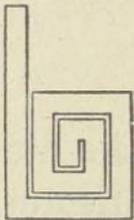
Wolfgang W. Mickel, Dr. phil. habil., geb. 1929, derzeit Professor für Wiss. Politik in Karlsruhe.

Buchveröffentlichungen u. a.: Politische Bildung an Gymnasien 1945—1965, Stuttgart 1967 (Bildungssoziologische Forschungen Bd. 2); Methodik des politischen Unterrichts, 3. völlig veränd. u. erweit. Aufl. Frankfurt/M. 1974; Lehrpläne und politische Bildung. Ein Beitrag zur Curriculumforschung und Didaktik, Neuwied 1971; Europäische Einigungspolitik, 2 Bde., Neuwied 1974/78; Konfliktfeld: Internationale Politik, Neuwied 1974; (Hrsg.) Europäische Bildungspolitik, Neuwied 1978; Politik und Gesellschaft. Lehr- und Arbeitsbuch für den historisch-politischen Lernbereich (S II), Bd. 1, Frankfurt/M. 1979¹⁰, Mithrsg. von Bd. 2, Frankfurt/M. 1979¹⁰; (Hrsg.) Arbeitsbuch: Politik (S I), Düsseldorf 1978⁴. — Mithrsg. der Luchterhand Arbeitsmittel für Studium und Unterricht.

Hans Roser, Pfarrer, geb. 1931; 1958 Gemeinde- und Bezirksjugendpfarrer in Unterfranken; 1963—1969 Ev. Landjugendpfarrer für Bayern; 1969—1976 Mitglied des Bundestages, zeitweilig Mitglied des Europarates.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Gebete, München 1977; Im Dorf daheim. Kindheit in Franken unter Kreuz und Hakenkreuz, Rothenburg o. T. 1978.

Robert Steiert, Dipl.-Volksw., geb. 1948 in Neustadt/Schwarzwald; Studium der Volkswirtschaftslehre in Freiburg; Sekretär beim Gewerkschaftsvorstand der Gewerkschaft der Polizei; zuständig für Besoldungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik, Internationale Vertretung.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

I. Europa als Bildungsauftrag der Schule

1. Das Thema Europa in historischer Perspektive

Europa als Gegenstand schulischen Lernens ist unbestritten in unserem Lande und verfügt über eine jahrhundertealte Tradition, solange es institutionalisierte Bildung gibt. Allerdings waren die Perspektiven und fachspezifischen Akzentuierungen je verschieden. In den Klosterschulen des frühen Mittelalters dominierte in Westeuropa das Einheitsbewußtsein von der katholisch-lateinischen Kirche im Zusammenhang mit dem — ihr seiner Dignität nach untergeordneten — Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation (sacerdotium und imperium). In der vorherrschenden (scholastischen) Philosophie fanden sich antike (Aristoteles) und arabisch-spanische Einflüsse (Averroes) zu einer neuen Form des abendländischen Denkens zusammen und dienten zur Grundlage der Entfaltung eines geschlossenen theologischen Systems (Thomas von Aquin, Albertus Magnus).

Jedoch konnte sich das Einheitsbewußtsein von Welt und Überwelt nur während des Hochmittelalters halten; der Nominalismus brachte die skeptische Dimension hinein, die sich kulturell im Humanismus und in der Renaissance, philosophisch in der Aufklärung und im Pragmatismus, theologisch in der Reformation manifestierte. Ein anderer philosophischer Strang aus der Antike, die Ideenlehre Platons, wurde in Gestalt des kritischen Idealismus (Kant, Hegel) rezipiert. In den genannten Fällen fand jeweils ein Perspektivenwechsel statt; europäische Bildung war zeitweise Ausdruck geistig-kultureller Einheit wie innerer Zerstrittenheit, abgesehen von dem ständigen politisch-militärischen Gegenüber auf allen Herrschaftsebenen.

Die entscheidende Zäsur zwischen Mittelalter und neuerer Zeit liegt in der Französischen Revolution und in der gleichzeitigen Entstehung der Nationalstaaten. Das Geschichtsbild zentrierte sich auf den jeweiligen Staat, und es entstand eine nationalistisch motivierte Gesinnung in Gestalt der Vaterlandsliebe. Die Staaten entwickelten ihre eigenen Interessen, die sie mit- und/oder gegeneinander in der in-

ternationalen Politik vertraten, indem sie Allianzen bildeten, Kriege führten, stabile und instabile Machtgleichgewichte konstituierten. Europa wurde zum Konglomerat aus konfligierenden oder gleichgerichteten politisch-gesellschaftlichen Kräften. Das Einheitsbewußtsein bzw. das Eingebettetsein in eine übergeordnete politische Struktur war verlorengegangen.

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte ein systematisch sich von den

INHALT

- I. Europa als Bildungsauftrag der Schule
 - 1. Das Thema Europa in historischer Perspektive
 - 2. Die politische Dimension Europas im Unterricht
 - 3. Der KMK-Beschluß „Europa im Unterricht“
- II. Grundlagen einer Europa-Didaktik
 - 1. Motivation und Betroffenheit der Schüler
 - 2. Zur Lernzielproblematik des Themenkreises Europa
 - 3. Curriculare Themenaufstellung für den politischen Unterricht
 - 4. Europa in den anderen Unterrichtsfächern
 - 5. Methoden und Medien
- III. Exkurse
 - 1. Europa in der außerschulischen Jugendbildung
 - 2. Europa als Gegenstand der Erwachsenenbildung
 - 3. Die „europäische Dimension“ in den westeuropäischen Schulen
 - 4. Initiativen der europäischen Organe

Alten Sprachen ablösender, selbständiger Geschichtsunterricht an den Gymnasien ein. Infolge seiner nationalstaatlichen Ausrichtung — in Deutschland durch den Philosophen Hegel, den Historiker Treitschke und besonders Kaiser Wilhelm II. in diese Richtung gelenkt und amtlich so bestimmt — stand die Nationalgeschichte im Vordergrund der schulischen Geschichtsbetrachtung. Ähnlich schwer tat sich der Geschichtsunterricht, der nun verstärkt Eingang in alle Schularten

fand, während der Weimarer Zeit. In der NS-Zeit spielte Europa allenfalls eine Rolle im Hinblick auf seinen potentiellen Beitrag zum erstehenden Großdeutschen Reich. Nach dem Zweiten Weltkrieg entfaltete sich zunächst eine europäische Einigungseuphorie in Westdeutschland, da aus politischen Gründen die Entstehung eines neuen deutschen Nationalstaates unrealistisch war und nur ein vereintes Europa die Garantie für künftigen Frieden und Sicherheit geben konnte. So hat die Gunst der Stunde die politische Dimension der europäischen Einigung ins Blickfeld gebracht.

2. Die politische Dimension Europas im Unterricht

Die tradierte Form Europas als Bildungsauftrag der Schule ist heute nicht mehr zu vertreten. Die *kulturelle* Dimension hat zu keiner Zeit ausgereicht, militärische Konflikte unter den europäischen Staaten zu verhindern. Deswegen muß die *politische* Problematik in den Vordergrund gerückt werden. Es ist danach zu fragen, inwieweit erreicht werden kann, die politische Interessenlage der (west-)europäischen Staaten so weit zu koordinieren, daß daraus gemeinsame (Wirtschafts-, Finanz-, Militär-, Außen-, Sozial-, Bildungs-) Politiken entstehen können, die von supranationalen Gremien wahrgenommen werden. In den Schulen geht es darum, aufgrund der historischen Notwendigkeit für ein europäisches Bewußtsein zu sorgen und es rational abzusichern. An der Basis soll die Überzeugung wachsen, *daß es zur europäischen Einigung keine Alternative gibt*. Damit müssen demokratische Partizipationsrechte auf allen Ebenen verbunden sein, ist die Errichtung eines plebiszitär legitimierten Europäischen Parlaments eine unabdingbare Forderung.

Auf diesem Hintergrund muß die bisherige Behandlung der europäischen Thematik in der Schule gesehen werden. Hauptkriterium einer Beurteilung ist das (Un-)Vermögen zu politischer Urteilsbildung und politischer Verhaltens- und Handlungsmotivation. Methodologische Schwierigkeiten bei einer Analyse und Wertung des Schulunterrichts bestehen darin, daß dieser in seiner Vielfalt und Komplexität quantitativ nie ganz zu erfassen ist. Die folgenden Ausführungen können sich deswegen nur auf die Literatur, auf Lehrpläne, Unterrichtsmaterialien, eigene Beobachtungen und Diskussionen stützen. Die vom einzelnen erlebte Wirklichkeit mag anders sein; sie wird die vorgetragenen, abstrahierten Ergebnisse nur modifizieren, nicht ihre tendenzielle Richtigkeit in Frage stellen können.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die „europäische Dimension“ im Unterricht der sozialwissenschaftlichen, sprachlichen und künstlerischen Fächer präsent sein sollte. Entscheidend für die Bewußtseinsbildung und Handlungsmotivation ist jedoch die Intensität der Bewußtmachung eines Problems. Die Tatsache also, daß man z. B. sich mit europäischer Literatur befaßt, besagt noch nicht, daß sie vom Schüler eo ipso in einen europäischen Handlungskontext aufgenommen würde, sondern kann durchaus — wie das meistens der Fall ist — als ein isoliertes Ereignis verstanden werden, es sei denn, man adaptierte und interpretierte sie auch unter sozialwissenschaftlichem, zeitkritischem und einheitspolitischem Aspekt. Dies gilt ebenso für die Geschichte und Geographie. Die Beschäftigung mit der Geschichte oder Landeskunde eines europäischen Staates trägt nichts zur europäischen Einigungsfrage bei, wenn diese nicht ausdrücklich gestellt wird. Dabei zeigt sich das lernpsychologische Phänomen, daß eine mosaikartige Bearbeitung von Gegenständen am Ende kein Gesamtbild ergibt. Vielmehr muß in der Regel vom Lehrer der erforderliche Zusammenhang hergestellt bzw. der Schüler von ihm dazu angeleitet werden. Dies ist übrigens ein Argument gegen eine ausschließliche Favorisierung der Projektmethode und der Schülerselbsttätigkeit.

Diese Ausführungen sollen andeuten, was es in der Praxis mit der Formulierung „Europa als Prinzip im Unterricht“ häufig auf sich hat. Es handelt sich um eine Leerformel mit Alibi-funktion, die es ermöglicht, jedes beliebige Thema abzuhaken. Aus diesem Grunde muß nicht nur auf einem dem europäischen Einheitsbewußtsein förderlichen methodischen Verfahren insistiert werden, sondern ebenso auf der Verankerung der europäischen Einigungsthematik in einem Unterrichtsfach. Neben Geschichte und Geographie bietet sich dafür der politische Unterricht (Gemeinschaftskunde, Sozialkunde usw.) an. Wir stützen uns im folgenden in erster Linie auf den politischen Unterricht.

Die Zuständigkeit eines Unterrichtsfaches ist ein Zeichen für die Zuweisung von Kompetenz. In unserem staatsdirigistischen Schulsystem kommt es — von Bundesland zu Bundesland verschieden — auf die Verankerung eines Themas im Lehrplan an.

Der Eindruck mangelnder Repräsentanz der europäischen Einigungsthematik im Unterricht verstärkt sich nach Durchsicht der Lehrpläne. Aus der Analyse des Sekundarbereichs I ergibt sich das Fehlen einer Europakonzep-

tion¹⁾). Für welches Modell soll der Lehrer eintreten bzw. welche Modelle soll er seine Schüler erarbeiten lassen? Diese Frage wird äußerst kontrovers diskutiert sowohl in der Bundesrepublik wie in anderen westeuropäischen Staaten. Vorhanden ist ein Neuneuropa in Gestalt der Europäischen Gemeinschaft. Wie soll es organisiert werden? Welche Staaten sollen ihm beitreten oder assoziiert werden? Wo liegen seine Grenzen? Welche Aufgabe soll eine supranationale Institution erhalten? Welche Rechte sind die Staaten bereit aufzugeben? — Fragen über Fragen, die aus der politischen Perspektive der Mitgliedsländer unterschiedlich beantwortet werden.

Das Zentralthema des politischen Unterrichts auf der Sekundarstufe II ist Deutschland in Europa und in der Welt von heute. Europapolitik und Weltpolitik sind Hauptgegenstände der deutschen Außenpolitik. Die Rahmenrichtlinien der KMK von 1962 haben Europa zum Hauptthema jeder politischen Unterweisung gemacht. Von sieben Rahmenthemen nennen vier ausdrücklich Europa:

- „1. Grundlegende politische, wirtschaftliche und soziale Kräfte und Bewegungen in Europa.
2. Deutschland, seine Stellung in Europa und sein Verhältnis zur Welt.
3. Europa und die Welt von heute.
4. Europäisierung — Enteuropäisierung der Erde — Entwicklungsländer.“²⁾

Im Mittelpunkt der politischen Gegenwartsanalyse steht demnach Deutschland in seiner europäischen Verflechtung. Europa wird als eine gesellschaftspolitische Einheit betrachtet, ohne dem Schüler eine mehr zentralistische oder föderalistische Lösung zu empfehlen. Eine klare Europakonzeption liegt auch hier nicht vor. Welche konzeptionellen Momente sollten in den Lehrplänen präsent sein? Gerhart Maier nennt für die Sekundarstufe II fünf formale Merkmale: Der Schüler soll

1. unterschiedliche Integrationskonzepte (Modelle) kennen und beurteilen lernen,
2. mit divergierenden Integrationstheorien konfrontiert werden,
3. die europäische Integration als eine Aufgabe von zentraler Bedeutung sowie den Ist- und Soll-Zustand der EG vermittelt erhalten,

4. einen Minimalkanon an Faktenwissen zur Geschichte und Struktur der EG sich aneignen,
5. „eine kritische, rational begründete Befürwortung des europäischen Integrationsprozesses“ erfahren³⁾.

Als beispielhafte Lehrplankonzeption wird von Maier der Inhalt des Vorseminesters (Kl. 11) der Hamburger Studienstufe bezeichnet, wo die europäische Integration verbindliches Rahmenthema ist⁴⁾. Didaktisch vorbildlich hebt diese Konzeption ab auf die Analyse aktueller politischer Fälle, auf Problemorientierung, Konflikte, Prozeßhaftigkeit, Kontroversen, Programmatik, Polyvalenz der Ansätze. Hinzugenommen werden muß der bayerische „Curriculare Lehrplan für Sozialkunde in der Kollegstufe (Leistungskurs)“ (1977). Eine befriedigende Berücksichtigung der europäischen Integration wird noch in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg (Berufsschule) und Nordrhein-Westfalen konstatiert⁵⁾.

Als vorläufiges Ergebnis muß zusammengefaßt werden, „daß Europa trotz der ständig wachsenden Verflechtungen und bereits bestehenden und wirksamen Fakten in den Lehrplänen der Bundesrepublik Deutschland weitgehend unterrepräsentiert ist und die didaktischen Möglichkeiten dieses Themas nur selten ausgeschöpft werden“⁶⁾. Maier weist allerdings darauf hin, daß es bei der Offenheit vieler Lehrpläne und ihrer in den meisten Bundesländern liberal gehandhabten tatsächlichen Verbindlichkeit von Lehrern und Lerngruppen abhängt, inwieweit sie sich für ein integrationspolitisches Thema entscheiden⁷⁾.

Die Praxis bleibt meist hinter den Forderungen zurück. Gemäß deutscher Schultradition dominiert die historische Betrachtungsweise, wo doch vor allem politische, geographische, wirtschaftliche, ideologische, zeitgeschichtliche und militärische Momente ins Spiel gebracht werden müßten. Die Bildung eines europäischen Bewußtseins wird vernachlässigt. Schuld daran ist nicht zuletzt das Fehlen einer klaren Konturierung des Begriffs Europa in den Lehrplänen sowie die Herausstellung einer Richtung, die der politische Wille der europäischen Nationen einschlagen sollte (z. B. „politische Union“ oder „europäische Identität“ als eindeutige Konzepte). Ferner

³⁾ Gerhart Maier (unter Mitarbeit von Dieter Diehl), Die europäische Integration in den Lehrplänen der Sekundarstufe II, in: *Integration* 2/78, S. 45—57, hier S. 46.

⁴⁾ Ebda., S. 47 f.

⁵⁾ Ebda., S. 49 ff.

⁶⁾ Ebda., S. 56.

⁷⁾ Ebda., S. 56.

¹⁾ Vgl. Wolfgang W. Mickel, *Lehrpläne und politische Bildung*, Neuwied 1971, S. 264 ff.

²⁾ Ebda., S. 270 ff.

muß einschränkend auf weitere Probleme hingewiesen werden: Das durchschnittliche Europabewußtsein von Lehrern ist nicht höher anzusetzen als bei den übrigen Bevölkerungsschichten. Nach einer gewissen Euphorie nach dem Kriege bis zur Mitte der sechziger Jahre wird das Erreichte als Selbstverständlichkeit hingenommen. Die ungelösten Probleme — etwa Aufgabe von nationalen Souveränitätsrechten, Errichtung supranationaler Organe, Legitimierung von Parlamentariern, Partizipation an übernationalen Entscheidungsprozessen — sind so kompliziert, daß sie fachkundiger Vertrautheit bedürfen. Darin besteht das Handicap bei Lehrern und Schülern für einen Unterricht über Europa, der über eine Institutionenkunde hinausgehen soll. Deshalb ist der Lehrerausbildung, -weiterbildung und -fortbildung erhöhte Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Pauschal kann dazu festgestellt werden, daß eine (unveröffentlichte) Auszählung des Lehrangebots an den bundesdeutschen Hochschulen in den lehrerbildenden Fächern eine starke Unterrepräsentanz dieses Themas festgestellt hat⁸⁾. Das gleiche gilt für die Institutionen der Lehrerfortbildung. Außerdem wäre die europäische Einigungspolitik in den Lehrplänen/Curricula aufzuführen. Eine Durchsicht hat ergeben, daß durchweg hier nur von „Internationaler Politik“ die Rede ist.

Das Interesse scheint sich vordergründig auf Gewinn/Verlust beim Devisentausch, auf Vorurteile gegen Fremdarbeiter in wirtschaftlichen Krisenzeiten, bei kritischen Jugendlichen auf die Marktmacht multinationaler Unternehmen zu richten. Zu den inhaltlichen Defiziten kommt die geringe Wochenstundenzahl für politische Themen besonders in den Haupt- und Berufsschulen. Angesichts dessen ist es kaum möglich, junge Menschen für ein Verhalten zu stimulieren, dessen Ziel die politische Einigung (West-)Europas ist. Nicht zuletzt wird dies durch die Teilnehmerzahlen am jährlich stattfindenden Europäischen Schultag belegt⁹⁾.

Die europäische Einigungsthematik in den Schulbüchern erfüllt ebenfalls (in Korrespondenz zu den Lehrplänen und Beobachtungen der Praxis) nicht die sich am Problemstand und der Fachwissenschaft orientierenden didaktischen Anforderungen. Abgesehen von der quantitativen Unterrepräsentanz behandelt kein Schulbuch „die westeuropäische In-

tegrationspolitik als einen Konflikt widerstrebender Interessen, und kein Schulbuch bietet Lösungsansätze unter Berücksichtigung möglicher Konsequenzen“¹⁰⁾. Der Akzent liegt auf den wirtschaftlichen Vorteilen; Innen- und Außenpolitik fehlen; beliebt ist die Aufzählung und Darstellung von Institutionen und ihre historische Entwicklung. Für den Zusammenschluß Europas werden — einseitig verkürzt — drei Gründe genannt: 1. die Angst vor dem Kommunismus, 2. die negativen Erfahrungen aus zwei Weltkriegen, 3. die Überwindung der deutsch-französischen Feindschaft. Die Schwierigkeiten einer europäischen Integration werden nur vereinzelt einbezogen; die Gefahren (z. B. zunehmende Technokratisierung, Bürokratisierung, internationale Kapitalverflechtung) werden nicht erwähnt. Eine Sensibilisierung der Schüler für den europäischen Einigungsgedanken ist in den Schulbüchern nicht zu entdecken.

Die Lehrbuchanalyse kommt zu folgendem Resultat:

- „1. Lernzielelemente aus dem Lernfeld Internationale Politik, hier Europapolitik, werden nirgends erwähnt, d. h. die Auswahl der Informationen legitimiert sich nicht als notwendig.
2. Die Bücher bieten dem Schüler keine Hilfen an, die z. T. einseitigen, spärlich angebotenen Informationen zu reflektieren und zu vertiefen durch: Problemlösungshilfen, Diskussion kontroverser Standpunkte, unterschiedliche Lösungsansätze, Aufbereitung von Materialien u. ä.
3. Kaum eines der Bücher legt sein erkenntnisleitendes Interesse offen und orientiert sich am Problembewußtsein der Fachwissenschaft; für drei Bücher gilt eine partielle Ausnahme.
4. Die angebotenen Informationen reichen nicht hin, dem Schüler eine Vorstellung von den Möglichkeiten, Hindernissen und Zielen einer europäischen Einigung zu vermitteln.
5. Eine Verbindung zwischen der historischen Dimension europäischer Politik und der Notwendigkeit einer zukünftigen Einigung wird nicht hergestellt.
6. Die Demokratiedefizite in den Europäischen Gemeinschaften und die daraus resultierenden institutionellen Schwächen werden nicht behandelt.

⁸⁾ Mitteilung von Prof. Böttcher, TH Aachen.

⁹⁾ Vgl. Papier des Europäischen Schultags 1978 sowie „transnational“, Heft 6: Der europäische Wettbewerb. Europäische Aktivität an deutschen Schulen.

¹⁰⁾ Winfried Böttcher, Die west-europäische Integration in Schulbüchern der Bundesrepublik Deutschland, in: Gegenwartskunde 25 (1976), S. 441—454, hier S. 449.

7. Fragen nach dem Nutzen und den Kosten einer Integration, den Gefahren, die durch die derzeitige Politik noch vergrößert werden (Bürokratisierung, Entdemokratisierung, fortschreitende Kapitalverflechtung), werden nicht gestellt.
8. Die Interessen- und Machtverteilung einer europäischen Politik nach innen wird in keinem Zusammenhang mit dem Handlungs- und Entscheidungsspielraum nach außen gesehen.
9. Die europäische Integration wird nicht als politischer Prozeß, in dem notwendigerweise Konflikte auftreten, sondern eher als organisatorisches Ergebnis verstanden.
10. Das europäische Einigungsstreben reduziert sich in den untersuchten Schulbüchern mehr oder weniger auf eine schwache Institutionenkunde.
11. Eine Sensibilisierung der Schuljugend für Europa findet nicht statt. Das politische Bewußtsein oder gar ein europäisches Gemeinschaftsbewußtsein wird gegenüber ökonomischem Nutzdenken nicht gefördert.
12. Die europäische Integrationspolitik stellt quantitativ und qualitativ nur ein Randproblem in den Schulbüchern dar.“¹¹⁾

3. Der KMK-Beschluß „Europa im Unterricht“

Bisher sind alle gesamteuropäischen Maßnahmen ohne Basislegitimation und -beteiligung der Bevölkerung zustande gekommen; in den betreffenden Bereichen haben sich die dafür zuständigen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen etabliert, aber nicht der Bürger. Deshalb hält die KMK den geeigneten Zeitpunkt für gekommen, im Zusammenhang mit der bevorstehenden Direktwahl für das Europäische Parlament auf die Dringlichkeit der europäischen Einigung hinzuweisen. Ansätze dafür stammen aus der Vergangenheit in mehreren KMK-Beschlüssen und Ländererlassen¹²⁾. Ferner ist in der Forderung der Kopenhagener Gipfelkonferenz von 1973 nach „europäischer Identität“ eine internationale Leitlinie für den Unterricht zu sehen. Darüber hinaus gibt es ein fundamentales Argument: Wir können es uns nicht leisten, eine Frage, für die es keine vernünftige Alternative gibt, in der Schwebe zu lassen, d. h. sie der nachwachsenden Generation nur unzulänglich zu

¹¹⁾ Ebda., S. 453 f.

¹²⁾ Vgl. Harald Kästner, Die europäische Komponente im Bildungsauftrag der Schule, in: Ch. Röger, H. Schultze (Hrsg.), Europäische Bildung — Herausforderung an die Kirche, Kastellaun 1978, S. 37—108.

vermitteln; denn die angesprochene selbstverständliche Repräsentanz europäischer Themen im Schulunterricht bleibt so lange ohne praktische politische Konsequenz, so lange es sich um eine bloße Anhäufung unzusammenhängender Fakten handelt. D. h., Perspektiven und Aspekte der Betrachtung müssen auf die anvisierte Thematik zentriert und die europäische Sichtweise muß eingeübt werden.

Auf diesem Hintergrund ist der KMK-Beschluß über „Europa im Unterricht“ vom 8. Juni 1978¹³⁾ zu bewerten. Eine Gesamtbeurteilung sollte weniger einzelne Punkte ins Auge fassen, sondern vielmehr den Stellenwert des Beschlusses hervorheben. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß KMK-Beschlüsse einstimmig gefaßt werden und Empfehlungen an die elf Bundesländer darstellen. Diese können entweder den Beschluß für ihren Bereich in Kraft setzen oder daraus entsprechende Erlasse entwickeln. Jedenfalls handelt es sich um gemeinsame Absichts- und Willenserklärungen, die den Unterrichtspraktikern, Curricula- und Lehrbuchautoren, Wissenschaftlern, Lehrerbildnern und -fortbildnern den Rücken stärken, ebenso Schülern (wie ihren Eltern) diese Thematik mit Forderungscharakter vorstellen. Zum Beschluß selbst muß man wissen, daß es sich — wie bei anderen KMK-Beschlüssen — um einen Minimalkonsens über ein brisantes politisches Thema handelt. Unter Federführung von Schleswig-Holstein war ursprünglich ein weit ausführlicherer Entwurf vorgelegt worden, der insbesondere Hinweise auf einzelne Unterrichtsfächer enthielt, die in dem verabschiedeten Papier gestrichen wurden. Ferner darf man nicht vergessen, daß infolge unterschiedlicher (legitimer) parteipolitischer und wissenschaftstheoretischer Präferenzen einzelne Formulierungen kompromißfähig gemacht werden mußten. Trotz allem ist das Bekenntnis der Kultusminister zu einer Verstärkung der europapolitischen Integrationsthematik im Unterricht entscheidend.

Im ersten Teil des Beschlusses wird „die politische Ausgangslage“ charakterisiert. Danach ist Europa nicht nur ein geographischer Begriff, sondern das „Europa-Bild ist wesentlich geprägt durch das gemeinsame historische Erbe und eine gemeinsame kulturelle Tradition“¹⁴⁾. In dieser Formulierung finden sich

¹³⁾ Abgedruckt in: Beschlüsse der Kultusministerkonferenz. Dokumentationsdienst — Bildungswesen, Neuwied 1978; vgl. Annette Kuhn, Europa im Unterricht, in: integration 4/78, S. 163—166; Hans Georg Lehmann, Europa im Unterricht. Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz vom 8. Juni 1978, in: Gegenwartskunde 27 (1978), S. 437—446.

¹⁴⁾ Ebda., S. 2.

zwei begriffliche Unschärfen: Es wird nicht gesagt, wieweit der geographische Europabegriff reichen soll und daß das Abheben auf „historisches Erbe“ und „kulturelle Tradition“ die typischen Merkmale des unpolitischen, unter der Chiffre „Abendland“ bekannten Europabegriffs repräsentiert. Diese terminologische Zurückhaltung und Verallgemeinerung setzt sich im folgenden fort, wo sich der Beschluß auf das EG-Europa der Neun und auf das Europarats-Europa der Zwanzig bezieht, letzteres also unter Einbeziehung von disparaten Ländern wie Österreich, Portugal, Malta, Zypern, Türkei u. a. Als „politische Zielsetzung“ wird der Aufbau einer „dauerhaften europäischen Friedensordnung“ ohne konkrete Angaben genannt. Dementsprechend ist auch nur von „Koordinierung“ und „Kooperation“ der „Politik der Regierungen“, nicht von Integration, die Rede. Wo die EG angesprochen wird, kommt es primär auf die „Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten“ an, nicht auf eine politische Einigung. Zwar wird die von der Pariser Gipfelkonferenz 1972 beschlossene Europäische Union erwähnt, jedoch kommentarlos, ohne inhaltliche Präzisierung des Begriffs. Ähnlich blaß wird der Begriff „europäische Einigung“ als grundgesetzlich verankerte Aufgabe der Bundesrepublik Deutschland verwendet (vgl. Präambel und Art. 24 GG).

Für den politischen Teil des KMK-Beschlusses ist festzuhalten, daß er sich gerade gegenüber den hier eigentlich zu erwartenden politischen Aussagen distanziert verhält. In ihrer Kürze und Verallgemeinerung bleiben sie leerformelhaft und geben dem Leser (Lehrer, Schüler) keine konkreten Hinweise für (alternative) politische Akzentsetzungen. Auf diese wäre es jedoch angesichts der allgemeinen Unsicherheit im Hinblick auf die Ziele angekommen.

Der zweite, umfänglichere Teil beschäftigt sich mit „Europa als pädagogischem Auftrag“ und beginnt mit dem (tradierten) „übergreifenden europäischen Bildungsauftrag der Schule“. Hier komme es auf „Gemeinschaftsbildung“, „Bewußtsein europäischer Zusammengehörigkeit“ und auf die Weckung des „Verständnisses“ für europäische Entscheidungen an. Terminologisch wird damit die unpolitische Richtung fortgesetzt. Danach bietet der Beschluß unter Vermeidung eindeutig politischer Zielsetzungen einen Katalog kognitiver Lernziele an, in dem historisierende und harmonisierende Gesichtspunkte eine vorrangige Rolle spielen:

- „Es ist notwendig, daß die Schulen Kenntnisse und Einsichten vermitteln über
- die Besonderheit und Vielfalt des europäischen Raumes;
 - die prägenden geschichtlichen Kräfte in Europa;
 - die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in Europa;
 - die Entwicklung des europäischen Rechts-, Staats- und Freiheitsdenkens;
 - die Entwicklung im Sinne der Neuordnung und der Integrationsbestrebungen nach 1945;
 - die Bedeutung gemeinsamen Handelns und überregionaler Institutionen zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Probleme;
 - die Notwendigkeit eines Interessenausgleichs in Europa;
 - die Bedeutung der Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft;
 - die Bedeutung der Zusammenarbeit der Staaten der Europäischen Gemeinschaft mit anderen Staaten der Welt;
 - die Wertvorstellungen und Interessen, die den Entscheidungen in Europa zugrunde liegen.“¹⁵⁾

Im Katalog affektiver Lernziele geht es um

- die Bereitschaft zur Verständigung, zum Abbau von Vorurteilen und zur Anerkennung des Gemeinsamen unter gleichzeitiger Bejahung der europäischen Vielfalt;
- die Entwicklung europäischer Rechtsbindungen im Rahmen der Grundsätze und Ziele der Europäischen Menschenrechtskonvention und Sozialcharta;
- die Sicht des nachbarschaftlichen Miteinanders und die Bereitschaft, Kompromisse bei der Verwirklichung der unterschiedlichen Interessen in Europa einzugehen;
- die Verwirklichung der Menschenrechte, erstrebenswerte Chancengerechtigkeit sowie wirtschaftliche, soziale und rechtliche Sicherheit und die Freizügigkeit;
- die Wahrung des Friedens in Europa und in der Welt.“¹⁶⁾

Resümierend konstatiert der KMK-Beschluß, daß der junge Mensch auf diesem Wege vorbereitet werden soll, „seine Aufgaben als Bürger in der Europäischen Gemeinschaft wahrzunehmen“. Kritisch ist anzumerken, daß zwar im ersten Teil der Europarat erwähnt

¹⁵⁾ Ebda., S. 4 f.

¹⁶⁾ Ebda., S. 5.

wird, im zweiten Teil jedoch exklusiv die Europäische Gemeinschaft, obwohl unter den Lernzielen (implizit) wesentliche Dokumente des Europarats auftauchen (Menschenrechtskonvention, Sozialcharta).

Vom Standpunkt politikwissenschaftlicher und pädagogischer Analyse bleibt der Inhalt des Beschlusses im Unverbindlichen stecken. Er scheut sich vor politisch und begrifflich eindeutigen Formulierungen. Nach seinem Konzept kommt es mehr auf eine Annäherung der Staaten (welcher?) an, nicht auf regionale Integration (der Begriff „Integration“ erscheint nur zweimal an unbedeutenden Stellen). Pädagogisch geht es mehr um angepaßtes Verstehen als um politische Auseinandersetzung. Didaktisch liegt ein systemtheoretisch-affirmatives Modell zugrunde, unter Eliminierung von Interessen und Konflikten, obwohl es sich um ein Thema handelt, dem sich politologische, ideologische, historische, geographische, soziologische, psychologische, juristische und ökonomische Frageweisen geradezu aufdrängen. Auch in den bildungspoliti-

schen Dokumenten der EG und des Europarats dreht es sich primär um unpolitisch formulierte Gegenstände wie Umwelt- und Denkmalschutz, europäisches Erbe, Gesundheit, Berufsvorbereitung, europäische Grundrechte, Gemeinschaftssprache, gemeinsame Normen und Werte¹⁷⁾.

Durchweg werden im KMK-Beschluß konservative Positionen vertreten; Diskrepanzen und Alternativen werden nicht aufgezeigt. Damit bestätigt sich die anfängliche Vermutung, daß durch den Zwang zur Konsensfähigkeit des Papiers die konfligierenden Momente ausgelassen wurden. So beruht die Bedeutung des KMK-Beschlusses vor allem darin, daß es ihn überhaupt gibt. Es wird nun an den Kultusministerien selbst liegen, inwieweit sie qua Lehreraus- und -fortbildung, Genehmigungen von Schulbüchern, Überarbeitung von Lehrplänen/Curricula (z. B. Verbindlichkeitsgrad des Lernziels Europa, Angabe eines durchgängigen Konzepts) oder kraft besonderer Erlasse ihren gemeinsamen Beschluß in die Praxis umzusetzen vermögen.

II. Grundlagen einer Europa-Didaktik

1. Motivation und Betroffenheit der Schüler

Wie können die Schüler für die Probleme der europäischen Einigung motiviert werden?¹⁸⁾ Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß das Europathema nicht zu einer isoliert stehenden Unterrichtseinheit werden darf. Vielmehr ist auf sinnvolle, funktionale Einstiegsmöglichkeiten zu achten. Beliebig viele Themen sind denkbar, von denen aus man die europäische Problematik aufrollen kann: Die Gastarbeiter, die freie Wahl der Ausbildungsstätte und des Arbeitsplatzes (dies besonders für Berufsschüler), die Niederlassungsfreiheit, die europäische Sozialcharta, die Gewährung/Nichtgewährung der Menschenrechte, die gegenseitige Anerkennung der Diplome, europäische Gemeinschaftsprojekte in Sachen Umweltschutz (Rhein), übernationale Industriezusammenschlüsse, gemeinsame Verbrechensbekämpfung, internationale Industriezentren,

kulturelle und geschichtliche Gemeinsamkeiten usw. Es handelt sich um Themenbereiche, die in allen Klassen und Schularten nach entsprechender didaktischer Aufbereitung bearbeitet werden können. Zugleich führen sie an die für die nächsten Jahre bedeutsamen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft heran:

1. In der gemeinsamen Außenpolitik: Entspannung, Friedenssicherung, Ausbau der Beziehungen zum Ostblock und zu China, Entwicklungshilfepolitik, Verhältnis zu den USA, Reformen der Weltwährungs- und -handelsysteme;

2. in der gemeinsamen Innenpolitik: Fragen des wirtschaftlichen Wohlstandes, der Gesellschaftspolitik, der Mitbestimmung und Mitwirkung in allen Bereichen (Demokratisierung, Partizipation) des Währungsverbundes.

Dadurch wird die bisherige Politik der Gemeinschaften mit den Schwerpunkten Wiederaufbau, Sicherheit, Wohlstand und Frieden im westlichen Europa durch weltweite Themen abgelöst. Angesichts der z. T. oben ange deuteten Problematik wird es nicht schwerfallen, das konflikttheoretische Modell durchzuhalten, d. h., die Schüler sollen fragen: Warum ist die Entwicklung so verlaufen, wessen Interessen dient sie am ehesten, usw.? So

¹⁷⁾ Vgl. Wolfgang W. Mickel (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik, Neuwied 1978; Kurt-Jürgen Maass, Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1978.

¹⁸⁾ Vgl. Wolfgang W. Mickel, Europäische Einigungspolitik, Bd. I: Didaktischer Aufriß, Neuwied 1974; Karl Egon Siepmann u. a. (Hrsg.), Schulfernsehen in Europa, Kastellaun 1976 (mit ausführlichen didaktischen Literaturangaben); Johannes Hampel u. a., Lernziel Europa. Ein Werkstattbericht, Sonderheft 3/1977 der Zeitschrift „Politische Studien“.

können die verschiedenen Ansätze problematisiert und kontrovers behandelt werden.

Der ordnungspolitischen Dimension im Sinne eines Wechselverhältnisses von Konflikt und Konfliktlösung wird eine bedeutungsvolle Rolle zuerkannt; denn letztlich geht es um die Schaffung von transnationalen Loyalitäten — resultierend aus der rechtsstaatlich-demokratischen Lebensform in den westeuropäischen Staaten —, die von Fall zu Fall und nach dem Grad der Betroffenheit mit den nationalen Loyalitäten wechseln können.

Im Vordergrund der zu erarbeitenden Einsichten und Erkenntnisse sollte die Überzeugung von einer anzustrebenden politischen Union als einer qualitativ neuen Institution stehen. Ihr Fehlen bzw. ihre durch die Regierungen unterschiedliche Akzentuierung — weitgehende Aufgabe der nationalen Souveränität bis hin zur Beibehaltung der nationalen Verfügungsgewalt — macht das Kardinalproblem aus. An diesem Ziel muß Erreichtes gemessen werden wie die Agrarunion, die Zollunion oder die militärische Koordination ebenso wie dringend Wünschbares, z. B. die Wirtschafts- und Währungsunion, soziale und rechtliche Angleichung, technologische Kooperation usw. Die defizitären Momente liefern Anlaß zur Kritik und zum Aufspüren von Veränderungsstrategien und Alternativen.

Warum gibt es nur eine vorbehaltvolle Resonanz der europäischen Einigungspolitik bei der jugendlichen Bevölkerung?¹⁹⁾ Die Jugend, repräsentiert durch die Sprecher der Verbände (Parteien, Gewerkschaften, freie Träger) sowie durch Schüler und Studenten, erhebt ernst zu nehmende Vorwürfe gegen die mangelnde demokratische Legitimationsbasis des angestrebten europäischen Einigungswerkes sowie gegen die politische Abschottung der supranationalen Institutionen. Die verantwortlichen Minister machen die Entscheidungen unter sich aus, d. h., die Fragen der europäischen Einigung sind in erster Linie Routineaufgaben der nationalen Außenpolitik. Die davon eigentlich Betroffenen, die Völker, haben noch keine übernationalen Möglichkeiten kollektiver Willensbildung. Das bedeutet, die Jugend (und andere Bürger) wird mit den säkularen Fragen der europäischen Einigung politisch nicht genügend befaßt und sie ist bzw. fühlt sich nicht repräsentiert. Auch geht die beabsichtigte Einrichtung eines ständigen Europa-Jugendforums und eines (Beamten-) Ausschusses aus Gründen der konservativen Einstellung der europäischen Behörden in Brüs-

sel nur langsam voran. So hat z. B. das erste (und letzte) Jugendforum in Brüssel 1970 mit aller Deutlichkeit gezeigt, welche Diskrepanz zwischen den etablierten Technokraten und den föderalistisch orientierten Forderungen der Jugend besteht. Diese möchte nicht bloß von Brüssel aus administriert werden, sondern sie denkt an eine Mitgestaltung im Sinne moderner demokratietheoretischer Vorstellungen.

In erster Linie sollen nach dieser Auffassung die bürokratischen Strukturen des supranationalen Entscheidungsprozesses beseitigt werden. Zu diesen Zielvorstellungen gehört die Direktwahl und politische Verantwortung der europäischen Abgeordneten, die Gründung transnationaler politischer Parteien und Gewerkschaften, die Kontrolle des internationalen Verhaltens von Banken, Versicherungen und multinationalen Unternehmungen (ohne die es wirtschaftlich nicht geht, die aber keine unkontrollierte politische Macht ausüben dürfen). Europa wird angesichts der erwähnten Tatsachen als Europa der Konzerne beargwöhnt, mit der Folge einer teilweisen Verlagerung von Machtzentren aus den nationalen Parlamenten und Regierungen auf nicht legitimierte ökonomische Superorganisationen. Die sich hierin ausdrückende linke Kritik ist nicht an system- oder entscheidungstheoretischen Modellen schlechthin interessiert, sondern an der Transparenz polit-ökonomischer Strukturen; sie versteht ihre Organisationskritik zugleich als Kapitalismuskritik. Ihre Fragen — die Herausstellung des Widerspruchs zwischen der Organisation der Produktivkräfte und den politischen Strukturen — an die Einigungsbemühungen lauten u. a.: Schafft die Integration mehr soziale Gerechtigkeit, mehr regionale Gleichheit, mehr gesellschaftliche Innovationskapazität, mehr internationales Friedenspotential, mehr „Brutto-sozialnutzen“ (Mansholt)? Die Jugend will das ihr zustehende Maß an Mitbestimmung in einer politischen Angelegenheit, die sie in Zukunft als die ihre vertreten soll. Es genügt nicht, sie oberflächlich mit den Möglichkeiten des Reisetourismus befriedigen zu wollen, sondern sie will an konkreten politischen Aufgaben beteiligt werden.

Immerhin sind die Vorbereitungen zur Gründung eines Europäischen Jugendforums im Rahmen der EG fortgeschritten. Die nationalen und internationalen Jugendorganisationen haben sich inzwischen auf ein Statut geeinigt. Die Jungen Europäischen Föderalisten haben auf ihrem Münchener Kongreß im April 1978 festgestellt, daß die international drängenden Probleme wie Arbeitslosigkeit, Wirtschafts-

¹⁹⁾ Vgl. JEF-Schriftenreihe, Heft 4, Europawahl 1978 — Alibi oder Chance?, Bonn o. J.

krise, Umweltschutz, Nord-Süd-Gefälle, Frieden und Abrüstung vor allem von der EG gelöst werden können, dann erst von den Regierungen mittels zwischenstaatlicher Verträge. Wenig trauen sie den politischen Parteien zu, noch weniger den multinationalen Unternehmen. Eine hohe Präferenz zur Diskussion internationaler Angelegenheiten und Entscheidungen über gemeinsame Probleme der EG geben die Jugendlichen einem direkt gewählten Europäischen Parlament.

2. Zur Lernzielproblematik des Themenkreises Europa

Ein curriculärer Entwurf für die europäische Einigungspolitik im Unterricht muß bestimmte Prämissen beachten. Dazu gehört die Erkenntnis, daß das Jahr 1945 eine historische Zäsur für die europäischen Staaten darstellt. Die überkommenen - staatlichen - Einheiten mußten aus wirtschaftlichen, politischen, militärischen und sozialen Erwägungen einem großräumlichen, die traditionellen Grenzen sprengenden Denken und Handeln weichen. Das westeuropäische — ergänzt durch das atlantische — Bündnis muß als ein Akt politischer Vernunft gelten zum Zwecke der Sicherheit und der Hebung des materiellen Standards der Bevölkerung. Dazu ist Souveränitätsverzicht auf seiten der Staaten notwendig (vg. Art. 24. GG, aber Art. 3 und 4 Franz. Verf.). Alle Staaten müssen in ein stabiles Gleichgewicht zueinander gebracht werden; dafür sind neuartige supranationale Organisationsformen erforderlich.

Oberstes (Lern-)Ziel — bei allen Vorbehalten gegenüber sog. obersten Lernzielen und den daraus deduzierbaren Hierarchien sind diese sicher in einem sektoralen Bereich (z. B. der europäischen Einigung) möglich — ist daher die politische Vereinigung von z. T. recht unterschiedlichen staatlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gebilden zur Europäischen Politischen Gemeinschaft. Diese kann mehr unionistisch oder mehr föderalistisch aufgebaut werden. Daraus ergeben sich für Europa einige Zielprojektionen:

Die europäische Einigung ist notwendig

- um den Frieden in Europa zu sichern und die Krisenherde vergangener Zeiten auszulöschen;
- um die wirtschaftliche und politische Stabilität Europas herzustellen, damit es eine seiner Größe und Potenz entsprechende Rolle in der Welt spielen kann;
- um durch Zusammenarbeit eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung aller Regionen der Gemeinschaft zu fördern;

- um durch gemeinsame Aktionen die sozialen Bedingungen zu verbessern und den Lebensstandard der Bevölkerung zu erhöhen;
- um einen einheitlichen großen Markt zu schaffen, der die Schranken beseitigt, die Westeuropa lange in nach außen abgeschirmte Märkte zersplittert haben;
- um den technischen Fortschritt zu beschleunigen und die europäische Industrie und Landwirtschaft wirksam zu fördern;
- um die Entwicklungsländer durch Zusammenarbeit besser zu unterstützen;
- um Europa politisch zu einigen.

Aus diesen Notwendigkeiten läßt sich eine Reihe von Lernzielen ableiten (diese Lernziele werden nicht im Sinne einer normativen, exklusiven Setzung, sondern als Orientierungen für ein offenes Curriculum verstanden).

a) Kognitive Lernziele:

Einsicht in die

- existentielle Interdependenz der europäischen Staaten,
- Notwendigkeit einer (westeuropäischen) politischen Gemeinschaft,
- unterschiedlichen Formen des Zusammenlebens,
- Unmöglichkeit nationalistischer, hegemonialer Politik,
- Notwendigkeit eines gemeinsamen Marktes,
- Hergabe nationaler Souveränitätsrechte,
- Herausbildung transnationaler Zusammenschlüsse,
- Notwendigkeit gemeinsamer Verteidigung,
- internationale Dependenz von Staaten und Blöcken,
- Schaffung eines universalen Friedenssystems,
- Schwäche des isolierten Einzelstaats,
- Notwendigkeit eines offenen Weltsystems,
- Notwendigkeit regionalen Ausgleichs (Entwicklungshilfe),
- Entwicklung eines supranationalen system's of government.

b) Affektive Lernziele:

Erfordernis supranationalen solidarischen Handelns, Ablehnung des anachronistischen Nationalismus,

Bemühen um internationale Besuchskontakte und Briefwechsel,

Verstehen der Werthaltungen und Handlungsmotivationen anderer Völker,

Bemühen um transnationale Verbände und Parteien,

Verstehen der europäischen Binnenwanderung (Gastarbeiter),

Überwindung von nationalen Vorurteilen,

Entwicklung europäischer Loyalitäten im Rahmen eines europäischen Sozialisationsprozesses.

Diese, durch eine Feinstrukturierung im konkreten Fall ergänzungsbedürftigen Lernziele benötigen bei ihrer curricular-unterrichtlichen Operationalisierung eine doppelte Aufaltung.

Sie müssen

a) aus der Perspektive der Bundesrepublik wie aus derjenigen der übrigen westeuropäischen Länder (multiperspektivistisch) und

b) sowohl vom gesamteuropäischen (systemimmanent) als auch vom weltpolitischen Standpunkt (universell) betrachtet werden.

Mit dem zweiten Aspekt wird die Europapolitik zum Teil einer globalen Strategie und gerät in die politische Auseinandersetzung der Supermächte bzw. von Mächtigkeitsgruppen hinein (z. B. in die Spannungen zwischen Erster und Dritter Welt, in die machtpolitischen Kalküle der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und Chinas, in die Weltwirtschaftsproblematik).

3. Curriculare Themenaufstellung für den politischen Unterricht

Im folgenden wird Lehrern und Schülern ein Angebot wichtiger Themen und Probleme unterbreitet, die je nach Interessen und Aktualität auszuwählen und in Unterrichtseinheiten und Kursen zu bearbeiten sind²⁰). Die einzel-

²⁰) Didaktisch aufbereitetes Material: Otfried Galm, Europa — EG, Heft 3/4, Nov./Dez. 1976 der Wochenschau für politische Erziehung, Sozial- und Gemeinschaftskunde (S I); Bernward Debus, Essen und Trinken in Europa, Heft 3/4, März/April 1978, ebenda; ders. Die EG und die Entwicklungsländer — Hilfe durch Handel?, Heft 11/12, Juli/Aug. 1977, ebenda (S. I); Wolfgang W. Mickel, EG — und was weiter?, Heft 1/2, Jan./Febr. 1978, ebenda (S. II); ders., Europäische Einigungspolitik, Bd. II: Quellen, Neuwied 1974/78; Claus D. Grupp, Aus Neun mach Eins. Europa auf dem Weg zur Einigung, Köln 1978; Gerhart Maier u. a., Die Europäische Gemeinschaft, Heft 1: Probleme der europäischen Integration, Heft 2: Die Außenbeziehungen der EG, Bonn 1973 (Informationen zur politischen Bildung Nr. 154 u. 155); Werner Gumpel, COMECON. Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RgW), Bonn 1977 (Informationen zur politischen Bildung Nr. 170); Europäische Aspekte. Sonderheft der Zeitschrift „Politik

nen Bereiche sind interdependent; besonderer Akzent wird auf die Zeit nach 1945 gelegt.

a) Politik

Frage nach dem Ziel der europäischen Einigung: Integration oder Kooperation/Koordination, europäische Identität? Der Vorgang der regionalen Integration hat eine Reihe von Veränderungen der Struktur und des Stils von Interaktionen der Nationalstaaten im regionalen System zur Folge:

1. Nationale Stabilität und Sicherheit werden durch regionale ersetzt.
2. Kooperation substituiert teilweise Konkurrenz.
3. Vergrößerung der intraregionalen Kommunikation.
4. Bedeutungsverlust der Nationalität als wichtigste Determinante von Verhalten, Meinungen und politischen Präferenzen.
5. Friedliche Lösung internationaler Konflikte.

Einigungsmodelle (alternativ)

1. Evolutionäres Europa (nur Wirtschaftsunion).
2. Atlantisches Europa (starke Bindung an die USA).
3. Europa der Staaten (europäische Institutionen ergänzen die nationalstaatliche Autonomie).
4. Partnerschafts-Europa (europäische Föderation und Partnerschaft mit den USA; Endziel: Vereinigte Staaten von Europa mit bundesstaatlicher Verfassung: föderaler Superstaat).
5. Unabhängige Europäische Föderation (vereinigtes Europa nach Modell 3 und 4, ohne USA).
6. Wirtschafts- und Währungsunion.
7. „Europäische Union“ (Forderung der Pariser Gipfelkonferenz von 1972; nach internationaler Interpretation eine (Kon-)Föderation, nach bundesdeutscher Interpretation eine politische Union).

Supranationale Organisationsmodelle:

Klein-Europa (EG) — Groß-Europa (alle Mitglieder des Europarats) — europäisch-atlan-

und Unterricht“, November 1977; Heinz Neuhöffer (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft. Quellentexte zur Zeitgeschichte für Schüler ab 14 Jahren, Frankfurt 1976; Wolfgang Haseloff, Die Einigung Europas (Quellen), Frankfurt/M. 1971; Walter Lipgens, Die europäische Integration (Quellen), Stuttgart 1972; Generaldirektion Information der Kommission der EG (Hrsg.), Lehrmittel über die Europäische Gemeinschaft, Brüssel 1978.

tische Gemeinschaft — Einheitsstaat — neue Konstruktion — Bundesstaat (Europäische Union) — Staatenbund (Föderation).

Kritik der politischen Strukturen supranationaler Organisationen:

Europäisches Parlament — Kommission — Ministerrat — Europäischer Rat (Funktion von Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs; funktionale Betrachtung der Institutionen) — Einflüsse nationaler Parlamente und Regierungen — öffentliche Meinung und Willensbildung in der EG. Grundprobleme der Einigungspolitik: europäische Nationalstaaten einzeln zu unbedeutend, um eine selbständige Außenpolitik zu betreiben. Legitimationsprobleme supranationaler Institutionen (Direktwahl zum Europa-Parlament, Wahlsysteme, Partizipation, Demokratisierungsfragen).

Die Politik der EG

Europa als „Dritte Kraft“ in der Weltpolitik, atlantische Partnerschaft, Entwicklungshilfepolitik, Ost-West- und Nord-Süd-Politik, Assoziationen, KSZE, UNO. Gefährdungen: restaurative Renationalisierung angesichts von Rückschlägen in den Einigungsbemühungen. Wie kann eine „politische Union“ Westeuropas aussehen (vgl. Tindemans-Bericht)? Probleme der Ausweitung der EG (Griechenland, Spanien, Portugal). Die (transnationalen) politischen Parteien und ihre Haltung gegenüber einer europäischen Einigung.

Probleme des Europarats und seiner Mitgliedstaaten

Politische Philosophie

Vereinigtes Europa (Kant: Zum ewigen Frieden 1785, Hugo, Churchill)

b) Wirtschaft:

Gemeinsamer Markt

Vor- und Nachteile des Binnemarktes mit 250 Mio. Menschen; Statistiken. Freier Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr in der EG (Zusammenschluß von Unternehmen, Banken, Versicherungen).

Bearbeitung von Sektoren

Agrarpolitik (Vor- und Nachteile für den Verbraucher, für die Landwirte, Überschüsse, Finanzierungssystem, Preisgestaltung).

Finanz- und Währungspolitik (Euro-Dollar, Blockfloaten, EG-Fonds).

Industriepolitik (regionale Schwerpunktbildung).

Strukturpolitik (Förderung Entwicklungsschwacher Gebiete, z. B. Irland, Süditalien,

Bayerischer Wald, Westfrankreich, Schottland, Nordengland) und Entwicklungshilfepolitik²¹⁾.

Rohstoffpolitik (freier Zugang zu den Exportmärkten, Ablehnung von Rohstoffpools mit Preisbindungen).

Außenhandelspolitik (EG = größter Handelsblock der Welt).

Zoll-Union.

Sozio-strukturelle Politik (Mansholt-Plan im Agrarbereich).

EWG und andere Organisationen: Euratom (technologische Großforschung), EFTA, OECD, GATT (vgl. mit Comecon).

Interessendurchsetzung der Arbeitnehmer in internationalen Unternehmen (Ford-Streik).

c) Gesellschaft:

Probleme: Bildung einer übernationalen Gesellschaftsstruktur, gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Interaktionen, an ähnlichen Präferenzen, Erwartungen, Absichten, Identifikationen, Denkweisen, Attitüden, Werthaltungen, Sozialisationsmustern.

Vergleich der europäischen Gesellschaftssysteme unter konvergierenden einigungspolitischen Aspekten.

Fragen der Mitbestimmung in Schulen, Betrieben und Verwaltungen.

Europa-Pläne gesellschaftlicher Großgruppen: Verbände (Gewerkschaften, Arbeitgeber), Kirchen, politische Parteien, Europa-Union.

Kritik gesellschaftlicher Gruppen, besonders der Jugendlichen: gegen fehlende Legitimation und Partizipation, gegen wirtschaftliche Konzentration (Multis, Banken).

Bearbeitung von Sektoren:

Sozialpolitik (Europäischer Sozialfonds): freie Wahl des Arbeitsplatzes, Niederlassungsfreiheit (vgl. Sozialpolitisches Aktionsprogramm der EG).

Bildungspolitik: gegenseitige Anerkennung der Diplome, Austauschprogramme, Ausbildungsplätze (Bildungspolitisches Aktionsprogramm der EG), Kinder ausländischer Arbeitnehmer in deutschen Schulen.

Regionalpolitik (Europäischer Regionalfonds): Schaffung regionaler Schwerpunkte.

Menschenrechte (Europäischer Gerichtshof), Rechtsgleichheit.

Jugendaustausch und seine völkerverbindende Kraft (z. B. Abbau von nationalen Vorur-

²¹⁾ Vgl. Wolfgang W. Mickel, Das Abkommen von Lomé — ein Wechsel auf Gegenseitigkeit. Eine vertragspolitisch-didaktische Fallstudie, in: Materialien zur Politischen Bildung 4/1977, S. 65—73.

teilen durch Einblick in fremde Lebensverhältnisse).

Internationales Unternehmensrecht als Movens gesellschaftlichen Wandels.

Umweltschutz als Problem gemeinsamen (ökologischen) Überlebens.

d) Sicherheit, Verteidigung

Gemeinsame militärische Sicherheitsbedürfnisse des Westens als Band des westeuropäisch-atlantischen Zusammenhalts. Nato (Atlantikpakt, Defensivbündnis; vgl. mit Warschauer Pakt; Waffen- und Truppenstärken, strategische Konzepte); Standardisierung der Waffensysteme und des Nachschubs, Entscheidungsfindungs- und Befehlsstrukturen (amerikanische Vorherrschaft in den Spitzenpositionen), Beitrag der Einzelstaaten (vgl. verteidigungspolitische Weißbücher der Bundesregierung); Bedeutung der Euro-Group in der Nato.

Internationale Sicherheit (Kampf gegen den Terrorismus).

Analyse der Nato- (Frühjahrs- und Herbst-) Konferenzen.

Produktion von Abschreckung mit Hilfe amerikanischer Atomwaffen (Strategie der „flexible response“; Neutronenbombe).

Vorschlag atomwaffenfreier Zonen in Zentral-europa.

Problem der Flankenmächte: Griechenland, Türkei, Portugal (Spanien). Rechtsgarantien statt Militärallianzen? Gewaltfreie Verteidigung?

Aus dem Skizzierten sind folgende Lernziele abzuleiten:

Einsicht in

- Strukturen und Strukturwandel internationaler Politik,
- Voraussetzungen und Möglichkeiten kollektiver Sicherheit,
- Folgen von Wettrüsten, Rüstungskontrolle und Abrüsten,
- die Rolle der Bundesrepublik im internationalen Sicherheitssystem,
- Formen internationaler Kooperation (Blockbildung),
- das Erfordernis supranationaler Rechtssysteme,
- die Notwendigkeit einer Entspannungspolitik.

Erreicht werden soll ferner

- die Bereitschaft zu internationaler Kooperation, Partizipation und Konfliktaustragung,

— die Fähigkeit, politische, militärische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Daten und Konzeptionen auf ihren internationalen Gehalt hin zu analysieren.

4. Europa in den anderen Unterrichtsfächern

Das fächerübergreifende, europazentrische Prinzip stellt keine Deformation der Fachsystematik dar. Es rückt lediglich einen wichtigen Aspekt in das Bewußtsein der Schüler. Es beabsichtigt auch keine unzulässige Politisierung der Fächer. Politisch sind sie — wenn auch selten zugegeben — eo ipso durch ihre Beschäftigung mit und Beurteilung von gesellschaftsrelevanten Problemen. Nur hat man dies qua staatlich verordneten Lehrplänen nie zugegeben, und die „erkenntnisleitenden Interessen“ wurden nie offengelegt. Die Beschäftigung mit einer Sache „um ihrer selbst willen“ bleibt politisch unverbindlich und ist im übrigen eine Illusion. Sie beruht auf einem nicht existenten Begriff von Neutralität wie von Voraussetzungenfreiheit und kann in dieser Hinsicht als ideologisch dekouvriert gelten. Sie ist politisch gefährlich, weil sie vorgibt, unpolitisch zu sein.

Die folgenden curricularen Vorschläge haben nur dann einen Sinn, wenn sie unter den vorstehenden Prämissen zu Zielsetzungen operationalisiert werden. Sie berücksichtigen nicht die Jahrgangsstufen und die in den einzelnen Schularten zur Verfügung stehenden Unterrichtsstunden. Sie gehen jedoch von dem — mit Einschränkungen verwendbaren — Brunerschen Prinzip der Lehrbarkeit der Unterrichtsgegenstände auf allen Unterrichtsstufen bei entsprechender Elementarisierung aus.

Geschichte: Deutscher Zollverein.

Internationalität von Adel, Geistlichkeit und Gelehrten, später der Arbeiterbewegung, von geistigen Bewegungen wie Humanismus, Renaissance, Aufklärung.

Konstitutionelle und revolutionäre Bewegungen im 19. Jahrhundert (1830, 1848) in West-europa.

Die Industrialisierung Westeuropas im 19. Jahrhundert als Angleichung der Lebensverhältnisse.

Historische Beispiele für großräumliche politische Einigung: USA, UdSSR, Österreich-Ungarn, Hl. Römisches Reich deutscher Nation, Rheinbund.

Europa-Pläne im 20. Jahrhundert: Coudenhove-Kalergi (Pan-Europa), Briand/Stresemann, Widerstandsbewegungen.

Erdkunde: Grenzüberschreitende Wirtschaftsräume in (West-)Europa (z. B. Region Rhein

Maas, Region Mittlerer und Südlicher Oberrhein, Regionen Basiliensis, Region Bodensee-Oberschwaben, Ems-Dollart-Region, Region Saar-Loir-Lux, Dänisch-deutsche Grenzzusammenarbeit). Sozialräumliche Strukturen in ihren Auswirkungen auf die Bevölkerung (Lebensraumgeographie).

Der Raum als Verfügungsraum sozialer Gruppen.

Verkehrsgeographische Zusammenhänge in Westeuropa unter einheitspolitischem Aspekt. Erforschung der Kulturlandschaften, Siedlungsstrukturen, sozialen Verhältnisse, Wanderungsbewegungen.

Bevölkerungsgeographische Probleme in ausgewählten Sozialräumen. Umweltschutz — Umweltgestaltung — Umweltplanung (Ökologie), zusammen mit sozial- und wirtschaftsgeographischen Fragen einer Region.

Untersuchung von Einzelregionen.

Raubewertung (Einsicht in die komplexen Zusammenhänge aller steuernden Eingriffe und Maßnahmen).

Religion:

a) katholisch

Übernationalität seit Stiftung der Kirche („Gehet hin und lehret alle Völker“).

Herausbildung einer einheitlichen Hierarchie in Westeuropa während der ersten christlichen Jahrhunderte (vgl. Konstantin, Karl d. Große, Karl V.).

Zeitalter der Glaubenskämpfe (Reformation und Gegenreformation in den westeuropäischen Ländern).

Entwicklung von Nationalkirchen (aber mit starker Bindung an Rom).

Offenheit der Kirche gegenüber dem westeuropäischen Zusammenschluß (EG) (Betreuung der Gastarbeiter).

Leisten von Entwicklungshilfe in strukturschwachen Regionen (z. B. Irland, Süditalien).

b) evangelisch

Streben nach Ökumene im europäischen und weltweiten Rahmen (Hindernis der Zersplitterung in eine große Zahl von regionalen Einzelkirchen).

Deutsch:

Lektüre von Autoren aus dem europäischen Raum.

Neuere Sprachen:

Lektüre fremdsprachlicher Autoren.

Landeskunde im europäischen Vergleich.

Politische Institutionen und ihre Funktionen. Politischer Beitrag der Parteien und Verbän-

de, der Regierungen und der Parlamente zur europäischen Einigung.

Untersuchung der Außenpolitik im Hinblick auf die Einheit in Europa. Der Beitrag von Wirtschaft und Militär zur europäischen Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitspolitik.

Historische Gemeinsamkeiten der (west-)europäischen Staaten untereinander.

5. Methoden und Medien

Im Sinne der Provokation einer (ideologie-)kritischen Haltung, eines europäischen Bewußtseins und konstruktiven Handelns wird für die Erarbeitung der curricularen Ziele die strukturell-funktionale Analyse für angemessen gehalten²²). Ihr liegt ein Verständnis von Sozialwissenschaft zugrunde, wonach in der Empirie Strukturen aufgesucht und ihre Funktionen beschrieben werden. Da dieses Vorgehen auf Handlungsmotivation für eine die Wirklichkeit gestaltende Politik abzielt, darf es bei der Deskription nicht stehen bleiben. Es reicht also nicht aus, die Ergebnisse einer empirischen Analyse in ein System funktionaler Abhängigkeiten zu stellen, sondern man muß die Bedingungen für Entwicklungen aufzeigen, um dadurch Möglichkeiten für eine rationale Gestaltung der Politik zu suchen. Ein zweiter Schritt muß demnach die angegebenen Zielprojektionen in einen politischen Entwurf hineinnehmen. So wird der (dialektische) Bezug von Theorie und Praxis hergestellt bzw. gewahrt.

Die Beschreibung der Realität geschieht nach diesem Ansatz aus einer kritischen Position heraus und versucht, diese wiederum in handelnde Kritik umzuwandeln. Ihr inhaltliches Ziel ergibt sich aus dem je angestrebten Lernziel.

Dabei sollte es primär um die Herausarbeitung gesellschaftlicher Funktionen und um die Rolle von Gruppen gehen, um Fragen wie: Welche Interessen verfolgen die verschiedenen sozialen Gruppen und Schichten bei der europäischen Einigungspolitik? Wem nützt oder schadet die Einigung in ihrer derzeitigen Form? Wie sind die Herrschaftspositionen verteilt? Welche Gesellschaftsordnung dient als politisch-soziales Leitbild? Welche Legitimation haben die gouvernementalen und nichtgouvernementalen Institutionen zur europäischen Politik usw.?

Es geht also nicht um bloße Zeitgeschichte, sondern um die Herausarbeitung gesellschaftlicher Interessenlagen und um den Entwurf

²²) Vgl. ders., Europäische Einigungspolitik, Bd. I, a. a. O.

alternativer Handlungsstrategien. Mit anderen Worten: Es kommt primär nicht auf das hermeneutische „Verstehen“ des Status quo an, vielmehr auf Kritik und konstruktive Vorstellungen der Jugendlichen. Nur so können auf die Dauer notwendige Änderungsprozesse eingeleitet und die Europäische Gemeinschaft vor Stagnation bewahrt werden. Fruchtbare Ansätze bieten die sozial- und völkerpsychologischen, sozial- und wirtschaftsgeographischen, bildungspolitischen, nicht zuletzt die technologischen Momente. Sie beinhalten die eigentlichen Grundlagen einer europäischen Einigung neben den rein politischen Entscheidungen. Auf ihre Herausarbeitung wird die Unterrichtsorganisation Wert legen müssen, nachdem in unseren Tagen die Krise der europäischen Einigung — trotz eines bereinigten Verhältnisses zum Osten — etwa angesichts des Auftretens eines restaurativen Nationalismus erneut offenbar geworden ist.

Neben den bekannten Methoden der Beschäftigung mit Fragen der internationalen Politik — Projekt, Vorhaben, Bearbeitung von Texten, Statistiken, Bildmaterial usw. — empfiehlt sich die vergleichende Betrachtung von Kinderbüchern, Schulsystemen, der Lebensgewohnheiten, der Lehrlingsausbildung bis hin zur internationalen Mode. Reiseprospekte üben einen prägenden Einfluß auf die Meinungen über das Ausland aus. Die Analyse

der Reportage eines Fußballspiels zwischen einer ausländischen und einer deutschen Mannschaft ermöglicht Aufschlüsse über die Darstellung eines fremden Landes.

Jedes Unterrichtsmodell über die europäische Einigungspolitik hat mit dem Problem der Komplexreduktion zu kämpfen. Die einzelnen Sektoren sind einerseits in sich so kompliziert und andererseits miteinander so stark verflochten, daß jeder Elementarisierungsversuch mit inhaltlichen Einbußen verbunden ist. Deshalb kommt es im Grunde auf die Einsicht in wenige fundamentale Tatsachen und Überzeugungen an:

1. Zu einem geeinten Europa gibt es keine Alternativen.
2. Ein vereinigtes Europa — dessen Endstruktur man heute noch nicht kennt — kann nur das Resultat eines längeren historischen und politischen Prozesses sein (ohne bereits Erreichtes zu gering zu bewerten).
3. Der Einsatz aller politischen Kräfte für das anzustrebende, ständig zu modifizierende Endziel ist erforderlich.
4. Eine europäische Bewußtseinsbildung, eine (antizipatorische) Motivation zu einigungspolitischen Handeln sowie die Vermittlung von (Er-)Kenntnissen und Einsichten über die europäische Integrationspolitik sind vordringliche Aufgaben der politischen Bildung durch die Schule.

III. Exkurse

1. Europa in der außerschulischen Jugendbildung

Das deutsch-französische Jugendwerk ist bisher die einzige Organisation, die kraft des deutsch-französischen Vertrages von 1963 eine erfolgreiche internationale, außerschulische Jugendarbeit betreibt²³⁾. Dagegen gibt es bis heute im Bereich der EG und des Europarats keine europäische Jugendbehörde, keinen europäischen Jugendplan und keine ausreichenden Mittel für eine europäische Jugendbildung und Jugendarbeit. Nicht zuletzt liegt es an den fehlenden Möglichkeiten und Ressourcen, daß die Jugendlichen sich von der europäischen Einigungspolitik abinent halten. Die dadurch bewirkte Distanz führt zu Ablehnung und Uninteressiertheit, weil die Politik als ein etablierter Bereich gilt, die Komplexität und Undurchschaubarkeit ihrer

Strukturen abschrecken, die unmittelbare Betroffenheit für den einzelnen schwer ersichtlich ist, die Einigung sich primär als ein Konfliktfeld öffentlich darstellt, die zunehmende Bürokratisierung freie Aktivitäten verhindert. Dazu kommt die emotionale Distanz: Europa stellt sich dar als eine bürokratische Superorganisation, mit der die Jugendlichen sich nicht identifizieren können. Ferner fehlt ihnen — bei äußerlichen Selbstverständlichkeiten wie freie Grenzüberschreitungen, Reisen — das Bewußtsein von der historischen Notwendigkeit einer Einigung, weil sie den status quo ante nicht kennen und für sie die Situation eines anhaltenden europäischen Friedens der Normalfall ist. Die Kontakte spielen sich auf der individuell-menschlichen Ebene ab (z. B. in Bildungsstätten, Europa-Häusern, Volkshochschulen, Jugendzentren, Freizeithäusern, Lagern, Reisegruppen, Familien-, Arbeits- und Studienaufenthalten). Eine gezielte europäische Jugendbildung sieht daher ihren konkreten Auftrag im Erreichen folgender Lernziele:

²³⁾ Nach Manfred Jastrzemski/Helmut Schröder, Europäische Einigung als Gegenstand der außerschulischen Jugendbildung und Jugendarbeit. Arbeitspapier der Tagung vom 20.—22. 6. 1977 der Europäischen Akademie Bayern, München.

- „1. Vermittlung von Kenntnissen über Entwicklung (historisch), Motivation, Strukturen, Zusammenhänge, Institutionen, Aspekte und Perspektiven der europäischen Integration (kognitiv, deduktiv).
2. Änderung der Bewußtseinshaltung (europäisches Bewußtsein) als Ausdruck erweiterter staatsbürgerlicher Solidarität, der Anerkennung andersartiger Lebensformen, Verhaltensnormen und Mentalitäten und einer Zuordnung Bundesstaat Europa als Schicksals- und Solidaritätsgemeinschaft zur Bewältigung von Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben (affektiv, induktiv).
3. Aktivierung der Bürger — einzeln oder in Gruppen — in einem Um- und Arbeitsfeld, welches er als ein Teil europäischer Staatlichkeit begreift, akzeptiert und positiv beurteilt im Gefühl direkter persönlicher Betroffenheit.“²⁴⁾

Diese Lernziele sollen methodisch im Anschluß an die Hauptinteressenbereiche der Jugendlichen aus allen sozialen Schichten und Berufen operationalisiert werden:

- Berufliche Fortbildung und damit zusammenhängende Karriere- und Verdienstmöglichkeiten.
- Erlebnishaftes Freizeitgestaltung, besonders auch im Beziehungsfeld zum anderen Geschlecht, Tourismus, Reisen, Menschen und Länder kennenlernen.
- Bereiche von Hobbys, z. B. Fußball und Motorsport, Segeln usw., Musik, Mode, Wohnkultur, Abenteuer, Entdeckungsreisen

zum Beispiel bei

- Sprachausbildungsmaßnahmen mit Begegnungscharakter (europäische Jugendwochen...),
- Jugendfreizeitmaßnahmen (Gruppen- und Familienaufenthalte),
- Jugendaktionen (Aktion Sühnezeichen, Jugendhilfsdienste),
- Jugendmusikfestivals,
- Städte- und Gemeindepartnerschaften,
- Jugendwettbewerbe (Jugend forscht...),
- Ausländisches Jugendpraktikum (Au-Pair-Mädchen),
- Jugentourismus (Twen-Tours, Club 28),
- Jugendsportveranstaltungen,
- Jugendkongresse.“²⁵⁾

²⁴⁾ Ebda., S. 28.

²⁵⁾ Ebda., S. 33.

Für die problemorientierte Thematisierung europäischer Jugendbildungsmaßnahmen bieten sich an: Fragen der Jugendarbeitslosigkeit, des Wehrdienstes (und seiner Verweigerung), der Berufsfindung, -vorbereitung und -ausbildung, der Drogensucht und Jugendkriminalität, der nationalen Vorurteile, der Manipulation durch Medien jeder Art, der Freizeit, der Emanzipation usw.

2. Europa als Gegenstand der Erwachsenenbildung

Der korrespondierende Teil zur Jugendbildung ist die Erwachsenenbildung²⁶⁾. Jugendbildung wird von Erwachsenen vermittelt und setzt somit deren eigene Aus-, Weiter- und Fortbildung voraus; ferner muß Erwachsenenbildung als Bestandteil des lebenslangen Lernens betrachtet werden. Die europäische Einigungsthematik ist jedoch, offensichtlich aus ähnlichen Gründen wie bei den Jugendlichen, selbst in den Bildungsveranstaltungen der Europa-Akademien zahlenmäßig unterrepräsentiert. Die Legitimation zu einer Verstärkung des Angebots liegt in der erwarteten politischen Teilhabe über ein reorganisiertes Europa-Parlament. Zu diesem Zwecke sind hinreichende Informationen und Kenntnisse über die politischen Systeme und die Machtverteilung, über politische Entscheidungen und Alternativen, über Aktivitäten und Handlungsmöglichkeiten usw. dringend erforderlich.

Die Frage nach der Motivierung Erwachsener läßt sich zwar an den erwähnten Zukunftsperspektiven anknüpfen, ist jedoch vom Status quo her recht gering; denn die europäische Integration ist kaum ein kontroverses Thema der öffentlichen Diskussion, die Massenmedien berichten spärlich darüber, die objektiven Vorteile werden inzwischen als subjektiv selbstverständlich hingenommen. Es wäre eine Thematisierung von Problemen anzustreben, die an menschliche Grundbedürfnisse anknüpfen — wie Sicherung der Existenz (Arbeitsmarktsituation), des Überlebens und des Friedens, des Lebensstandards, der sozialen Gerechtigkeit und der individuellen Freiheit, der demokratischen Ordnung. All dies kann kollektiv im Rahmen einer übernationalen, einheitstiftenden politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Ausformung Gestalt gewinnen. In diesem Umfeld müssen sich die Lernziele bewegen, denen es zunächst auf ein elementares Verständnis der komplizierten Vorgänge ankommt. Nicht zuletzt sei auf die in unserem

²⁶⁾ Nach Bernd Janssen, Europa als Gegenstand der Erwachsenenbildung. Arbeitspapier (s. Anm. 23).

Lande sich ausbreitende *Verbraucheraufklärung*²⁷⁾ im wirtschaftlichen europäischen Bereich hingewiesen.

Ein Sonderfall der Erwachsenenbildung ist die *Altenbildung*²⁸⁾. Annähernd 20 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung befinden sich in der nachberuflichen Lebensphase und stellen ein erhebliches politisches (Wähler-)Potential dar. Deswegen darf politische Bildung, zu deren Themenbereich die europäische Integration gehört, diese Gruppe nicht vernachlässigen. Untersuchungen haben eine besondere Lernwilligkeit bei Frauen festgestellt, obwohl sie in der Altersgruppe über 60/65 in der Regel ein weit geringeres formales Qualifikationsniveau als die Männer haben. Gemäß der spezifischen Situation der Alten empfiehlt sich eine Bildungsarbeit mit ihnen unter folgenden Gesichtspunkten:

Das Gewinnen von

- „— Partizipation, d. h. die Fähigkeit und Möglichkeit der uneingeschränkten Teilhabe an gesellschaftlichen und politischen Vorgängen,
- Unabhängigkeit, d. h. die Fähigkeit und Möglichkeit der autonomen Entscheidung über die eigene Lebenssituation,
- Selbständigkeit, d. h. die Fähigkeit und Möglichkeit der kompetenten Wahrnehmung der grundgesetzlich verankerten Rechte und Pflichten,
- Integration, d. h. die Fähigkeit und Möglichkeit der freien Interaktion und Kommunikation mit allen gesellschaftlichen Gruppen.“²⁹⁾

Das Handicap für die Motivierung alter Menschen liegt, ähnlich wie bei anderen Gruppen, in der Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der EG-Organisationen, der unzureichenden Mitbestimmung, der Unfähigkeit, das eigene Leben mit den supranationalen Einrichtungen in Beziehung zu bringen, zusätzlich in der altersbedingten Belastung durch ein stärkeres Maß an nationalen Vorstellungs- und Verhaltenskategorien.

Besondere Sorgfalt erfordert bei oft intellektuell ungeübten Menschen die Methode der Vermittlung. Der Lernerfolg läßt sich bei älteren Gruppen in Arbeits- und Gesprächskreisen durch den Einsatz technischer Medien (Fern-

²⁷⁾ Vgl. Gerd Joachim Sieger, Europa als Bildungsauftrag in der Verbraucheraufklärung. Arbeitspapier (s. Anm. 23); Kommission der EG, Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher. Erster Bericht, Brüssel 1977.

²⁸⁾ Nach Reingard Vath, Europa als Gegenstand der Altenbildung. Arbeitspapier (s. Anm. 20).

²⁹⁾ Ebda., S. 10.

seh- und Filmreihen, Videokassetten, Tonbilder, Tonbänder, Schallplatten, Funkaufnahmen) entscheidend steigern. Klarheit und Anschaulichkeit der Darbietung/Darstellung sollen die eigene Aktivität fördern. Auf diese Weise soll erreicht werden, wozu viele Alte vorher kaum Gelegenheit hatten:

- Vorurteile gegenüber Fremdartigem abbauen,
- die Lebensweisen der Nachbarn kennenlernen,
- Möglichkeiten der Kommunikation mit ihnen überprüfen (z. B. Reisen),
- die Notwendigkeit einer politisch-gesellschaftlichen Einigung erkennen³⁰⁾.

3. Die „europäische Dimension“ in den westeuropäischen Schulen

Ein Blick auf die Situation der Verwirklichung der „europäischen Dimension“ im Schulunterricht des europäischen Auslandes³¹⁾ läßt die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland in einem positiven Licht erscheinen. Generell ist zu bemerken, daß die Lehrer in den westeuropäischen Ländern, mit Ausnahme Großbritanniens, in starkem Maße vom Lehrplan und der zentralistisch organisierten Schuladministrationen abhängig sind. Dies bedeutet eine geringe inhaltliche Flexibilität, eine strenge Verpflichtung auf die vorgegebenen Themen. Hinzu kommt die Favorisierung des Frontalunterrichts, des Faktenwissens, der Reproduktion, die kaum entwickelte und zugelassene Mitwirkung der Schüler bei der Auswahl der Unterrichtsgegenstände, die Ignorierung selbständiger Arbeitsformen usw. Ein politischer Unterricht ist weitgehend unbekannt. Was bleibt, sind Hinweise in den verschiedenen Fächern der Lehrpläne auf die Erwähnung Europas. Dies hat bestenfalls eine institutionenkundliche, historisierende Bearbeitung zur Folge, unter Ausschaltung der aktuellen politischen Dimension, die ohnehin in den Schulen der westeuropäischen Staaten für suspekt, weil vermeintlich parteiisch, gehalten wird. Nun darf man freilich aus einer defizitären Unterrichtssituation nicht auf ein entsprechendes politisches Verhalten schließen.

Das Bemühen der europäischen Behörden, des Europäischen Erzieherbundes, des Centre d'Education Européenne (Brüssel) richtet sich

³⁰⁾ Ebda., S. 27.

³¹⁾ Vgl. Association Européenne des Enseignants, Européens par l'Ecole, Luxembourg 1978. Dies., Les Réalités et la dimension européenne dans les programmes de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, Bruxelles 1977.

nicht auf das unmögliche Unterfangen einer Veränderung der Lehrpläne, sondern auf die Verdeutlichung dessen, was als „europäische Dimension“ bezeichnet werden kann. Dabei geht es hauptsächlich darum aufzuzeigen, mit welchen Akzenten im Sinne der europäischen Integration die vorhandenen Themen zu verstehen sind. Die Bedeutung dieser nicht-gouvernementalen Aufklärungsarbeit ist auch daran zu erkennen, daß z. B. der Europäische Schultag nur in der Bundesrepublik Deutschland von den Kultusministern, d. h. von staatlicher Seite, unterstützt wird. Überall sonst ist er den privaten Organisationen überlassen.

Auf der anderen Seite machen die westeuropäischen Staaten im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland große Anstrengungen bei der (postschulischen, universitären oder administrativen) Ausbildung ihres Nachwuchses für europäische Führungspositionen. Wo demnach ein unmittelbares politisches Interesse vorliegt, reagieren diese Länder angemessener. Ein Beispiel für Veränderungen im lehrerbildenden Bereich liefert das Centre for Contemporary European Studies an der University of Sussex³²⁾. Hier wurde angesichts der Erkenntnis, daß die Lehrpläne der britischen Schulen, obwohl stark von der Einzelschule bestimmt, Europa vernachlässigen, ein Service-Centre eingerichtet. Den letzten Anstoß gab der Beitritt Großbritanniens zur EG 1973. Dies geschah schulisch auf interdisziplinäre Weise in den sog. European Studies, die die traditionellen Fächer Geschichte, Erdkunde, Sozialwissenschaften, Wirtschaft und Sprache umfassen. Zu diesem Zweck wurde eine Schools Unit an der University of Sussex etabliert, die in erster Linie die Beratung der Lehrer für die neue europäische Dimension übernommen hat, und zwar durch das Ausleihen von Literatur, Unterrichtsmedien, durch Lehrertagungen, eine Zeitschrift, ein Handbuch über Informationsquellen; aber bisher wurden keine Curricula oder Unterrichtsreihen erarbeitet.

4. Initiativen der europäischen Organe

Insgesamt zeigt sich ein merkwürdiges Bild: Die Nichtübereinstimmung von internationaler (Einigungs-)Politik und schulischer Repräsentanz, von einstimmiger Annahme z. B. des Bildungspolitischen Aktionsprogramms der EG durch Beschluß der europäischen Erzie-

³²⁾ Nach Heather Nicholas, Konzept und Arbeitsweise der Schools Unit der Universität Sussex. Arbeitspapier der interdisziplinären Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. vom 29. 6.—1. 7. 1978 in St. Augustin.

hungsminister vom 9. Februar 1976 und der darin erhofften Verbreitung der „europäischen Dimension“ im Unterricht sowie anderer Resolutionen, z. B. über den Fremdsprachenunterricht, den Lehrer- und Schüleraustausch, und deren noch ausstehende Realisierung durch konkrete schulpolitische Maßnahmen in den Mitgliedsländern³³⁾.

Nach einem Vorschlag der EG-Kommission an den Rat vom 8. Juni 1978 soll die Europäische Gemeinschaft als Unterrichtsgegenstand behandelt werden. Der Unterrichtsstoff soll danach drei auf die gesamte Schulzeit aufzuteilende Hauptgebiete umfassen:

„a) Die Gemeinschaft in ihrem europäischen Zusammenhang: historische und politische Zusammenhänge, die zur Gründung der Gemeinschaft führten; Ziele der Gründer; die Rolle der Gemeinschaft im Verhältnis zu anderen Regierungsebenen (kommunal, regional, national); die Gemeinschaft als Rahmen für gemeinsame Aktionen, bei denen die menschlichen, kulturellen und nationalen Eigenheiten gewahrt bleiben; Beziehungen zu anderen Ländern und Gebieten Europas.

b) Tätigkeiten der Gemeinschaft; ihre Befugnisse und Entscheidungsmechanismen; institutionelle Entwicklungen (einschließlich Direktwahlen) und ihre Auswirkungen; wichtigste Leistungen und Probleme der Gemeinschaft; Auswirkungen auf das Leben ihrer Bürger; Probleme ihrer künftigen Entwicklung.

c) Die Gemeinschaft im weltweiten Rahmen; Beziehungen zu den Supermächten, anderen Industriestaaten und Entwicklungsländern; ihre Rolle in bezug auf die Vereinten Nationen und sonstige internationale Organisationen; Vergleich mit anderen regionalen Gruppierungen.“³⁴⁾

Diese Gegenstände sollen systematisch in die Lehrpläne aller Mitgliedstaaten einbezogen, ein gemeinschaftliches Lehrplanentwicklungsprogramm durchgeführt und sie in der Lehrerbildung berücksichtigt werden. Ferner sollen Lehr- und Lernmittel entwickelt und der Unterricht über die Gemeinschaft an das EG-Bildungsinformationsnetz angeschlossen werden³⁵⁾.

³³⁾ Bibliography des Council for Cultural Co-operation Publications 1966—1976, Strasbourg 1977; Karl Kujath, Bibliographie zur europäischen Integration, Bonn 1977; Laufende Berichte in der Zeitschrift „News Letter“ des Europarats.

³⁴⁾ Dok. KOM (78) 241 endg. S. 3. Dazu vgl. A. Kuhn, a. a. O.

³⁵⁾ Ebda., S. 5.

Die westeuropäische Einigung und der Protestantismus

Ein Überblick im Jahr der Direktwahl

„Im 20. Jahrhundert haben die Probleme des Krieges das Gewissen der Christen im Hinblick auf die Fragen der internationalen Organisation geweckt. Wir treten nun in einen neuen Zeitabschnitt ein, wo sich die Welt nach Kontinenten ordnet und wo sich die Christen in neuen Aktionen betätigen müssen ... ein Anfang ist gemacht, und es ist seitdem sicher, daß das Unternehmen der Schaffung des europäischen Kontinents die Kirchen mit Vorrang angeht.“ So mahnte der ehemalige Präsident der EG-Kommission Jean Rey, selbst engagierter Christ, die Christen und ihre Kirchen¹⁾. Einer seiner Nachfolger, der derzeitige Kommissions-Präsident Roy Jenkins, forderte vor dem „Internationalen Komitee für soziale Angelegenheiten des Nationalen Rates sozialer Dienste“ (NCSS) die karitativen Organisationen zur aktiven Mitarbeit in der EG als „Dritten Sozialpartner“ auf. Er beklagte, daß das Konzept der Sozialpartner (Arbeitnehmer/Arbeitgeber) „die Notwendigkeit ignoriert, auch andere Bereiche der Gesellschaft, die außerhalb des Produktionsprozesses stehen, an den einschlägigen Entscheidungen zu beteiligen“²⁾.

Es hat lange gedauert, bis der offizielle Protestantismus in der Bundesrepublik Deutschland zu einer abgestimmten, über die persönliche Verantwortung der Beteiligten hinausreichenden Stellungnahme zu dem Prozeß der europäischen Einigung fand. Noch 1975, als die Diskussion über die europäische Direktwahl längst in Gang war, beklagte einer der wenigen evangelischen „Europa-Autoren“, Harald Uhl, daß unter den 1 500 Stichworten des neuen „Evangelischen Erwachsenekatechismus“ das Stichwort „Europa“ vergeblich gesucht würde³⁾. „Obwohl die Europäische Gemeinschaft seit langem besteht, haben sich die Kirchen, vor allem die EKD, wenig um sie

gekümmert“, tadelte ein anderer⁴⁾, und der Bevollmächtigte der EKD beim Bund, Prälat Heinz Georg Binder, resümierte ein Jahr später: „Der europäische Protestantismus hat an Brüssel noch nicht so recht Gefallen gefunden ... Auch die Kirchen können zum Rückzug des Christlichen aus der Gemeinschaft beitragen — durch Nichtstun zum Beispiel“, schloß er⁵⁾.

Zwischen diesen beiden Äußerungen hatte freilich der Vorsitzende des Rates der EKD, Landesbischof Helmut Claß, vor der Synode der EKD am 6. November 1977 in Saarbrücken erklärt: „Die Zusammenarbeit der Kirchen in den EG-Staaten läßt, obwohl die gemeinsame Arbeit in Brüssel weiterging, immer noch viele Wünsche offen. Wir meinen, daß die Einigung der Völker Westeuropas nicht nur für diese selbst, sondern auch aus der Sicht der Völker Osteuropas und der anderen Kontinente wichtig ist. Niemandem wäre damit gedient, wenn Europa in nationalstaatlicher Zersplitterung verharren würde. Jeder Überschätzung oder ideologischen Überhöhung eines vereinten Europa gilt es jedoch zu widerstehen. Als Christenheit in einem Lande, das in einer langen europäischen Geschichte enge Bindungen zu Osteuropa hatte, werden wir daran erinnern müssen, daß Europa weiter reicht als die Grenze der Staaten, die sich zu der Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossen haben.“

Der Ratsvorsitzende weist ausdrücklich auf die geistigen Grundlagen des neuen Europa hin, zu denen die christliche Botschaft und ihre Auswirkungen gehören: „Die Reformation mit ihrem Verständnis von der Freiheit eines Christenmenschen und der evangelischen Lehre von der Kirche hatte einen weitreichenden Einfluß auf die Anschauungen von Staat und Gesellschaft, die sich in der Neuzeit — auch im säkularen Bereich — entwickelten.“ Dies veranlaßt den Ratsvorsitzenden zu dem Hinweis, „daß das Besondere unseres geistigen Beitrages im Prozeß europäischer Einigung vor allem darin bestehen

¹⁾ Zitiert nach Europa-Magazin 12/1975, S. 13.

²⁾ „The Future of Social Policy in the European Communities — International Committee of the United Kingdom National Council of Social Service, 24. Februar 1977.

³⁾ Europa-Magazin 12/1975, S. 9.

⁴⁾ Deutsche Zeitung v. 28. 1. 1977, S. 15.

⁵⁾ Deutsche Zeitung v. 10. 3. 1978, S. 20.

muß, an das reformatorische Erbe zu erinnern. Darum werden wir klarzumachen haben: das neue Europa darf nicht als ein geschlossenes weltanschauliches, wirtschaftliches oder politisches System aufgebaut werden. Die Soli-

darität der Europäer muß vielmehr in einer offenen Völkergemeinschaft eingeübt und praktiziert werden". Der Protestantismus schulde Europa „die einigende Mitte seiner Botschaft: das Wort vom Kreuz“⁶⁾).

Die Europa-Erklärung der EKD

Inzwischen liegt die von vielen geforderte, in Saarbrücken erstmals angekündigte „Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zu den Wahlen zum Europäischen Parlament“ vor. Diese Erklärung verdient Beachtung. Sie ist mehr als eine Stellungnahme zu Parlamentswahlen, auch zu Urwahlen.

Die Deklaration findet zu einem ausgewogenen, ebenso zurückhaltenden wie klaren Ja zur westeuropäischen Einigung. Darüber hinaus nennt sie Maßstäbe für das internationale politische Handeln, wie sie in dieser Deutlichkeit bislang kirchamtlich nicht formuliert wurden, auch wenn sie längst in die internationale Konferenzsprache eingegangen waren. Die Stichworte sind Frieden, Gerechtigkeit, Solidarität. Der Rat der EKD stellt einleitend die Frage: „Wird durch den geplanten Zusammenschluß von Staaten und Völkern erreicht werden, daß der Frieden auf Erden sicherer, die Gerechtigkeit unter den Menschen glaubwürdiger und die Hilfe für die Armen größer wird?“

Die EKD macht durch dieses Verfahren deutlich, daß sie auch den westeuropäischen Integrationsprozeß in einem größeren ethischen, historischen und internationalen Zusammenhang sieht.

Die Grundwerte Frieden, Gerechtigkeit, Solidarität, die das internationale Leben prägen sollen, verdeutlichen das sittliche Anliegen der EKD. Damit weist sie auf die nach ihrem Verständnis christliche Substanz auch internationaler Politik hin.

Die geschichtliche Dimension der Stellungnahme wird durch zwei Aussagen plastisch, in denen sich die deutschen Protestanten ausgesprochen bescheiden geben: Europa sei „in seiner Entstehung und Geschichte nicht ohne die Anstöße und Lebensformen zu denken, die vom Evangelium geprägt sind“. Deshalb auch gäbe es gute Gründe, vom christlichen Abendland, von christlicher Kultur und Sitte zu sprechen. Zudem gehöre heute immer noch ein großer Teil der Menschen Europas einer christlichen Kirche an. Dies ist die eine Linie, die die Verfasser der Deklaration ziehen.

Die andere Linie enthält einen unüberhörbaren Imperativ. Sie erinnert daran, daß von Europa „die Botschaft der Versöhnung in Jesus Christus in alle Welt“ ausging. „Das tatsächliche Verhalten der Kirchen und der Christen hat aber in der Vergangenheit und bis in die Gegenwart hinein oft nicht der anvertrauten Botschaft entsprochen.“ Daher gehöre zu Europas Geschichte auch die Schuld, welche die Kirchen auf sich geladen haben. Die „Botschaft von der Versöhnung“ müsse deshalb „als Verheißung und Verpflichtung über den Entscheidungen stehen, die auf uns zukommen“.

Der Leser dieser Erklärung fühlt sich deutlich an das umstrittene Stuttgarter Schuldbekennnis erinnert, das zu den ersten öffentlichkeitswirksamen Äußerungen des deutschen Nachkriegsprotestantismus zählt, als der Rat der EKD vor den Vertretern der Ökumenischen Bewegung kirchliches Versagen in den Jahren der Hitlerherrschaft bekannte und so den Weg zu neuem Vertrauen frei machte: „Wir klagen uns an, daß wir nicht mutiger bekannt, treuer gebetet, gläubiger gehofft haben.“^{6a)} Die Stuttgarter Bußaussage war bezogen auf die nationale Geschichte und den begrenzten Zeitabschnitt der Herrschaft des Dritten Reiches. Die europäische Erklärung ist bezogen auf die weltweiten Wirkungen europäischer Tradition und auf die gesamte Geschichte Europas.

Entsprechend umfassend sieht die Erklärung auch den europäischen Einigungsprozeß: Die Gründung der EG „ist eine der wichtigsten Leistungen für Aufbau und Sicherung der künftigen Entwicklung unseres Erdteils“. Es ist eine der wichtigsten Leistungen, nicht die einzige. Und sie kommt nicht nur den unmittelbar Beteiligten, den „Neun“, zugute, sondern sie hat „der künftigen Entwicklung unseres Erdteiles“ insgesamt zu dienen. Und darüber hinaus! Denn von ihr soll nicht nur „eine Befriedung und Versöhnung des Kontinents“

⁶⁾ Verlautbarungen der Evangelischen Kirche in Deutschland zur kirchlichen Zusammenarbeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, kirchliches Außenamt der EKD, Frankfurt, Februar 1978.

^{6a)} Stuttgarter Schuldbekennnis v. 19. 10. 1945.

ausgehen — das ist schon weit genug gegriffen —, sondern „eine vertiefte Zusammenarbeit der Völker“. Aus dieser Einsicht heraus sei seinerzeit, als vor 27 Jahren der erste Vertrag in Kraft trat, gehandelt worden. Nicht nur von eigener Einsicht geht die EKD mithin aus, sondern auch vom Selbstverständnis der Gemeinschaft.

Die gesamteuropäische Perspektive, unter der der Rat urteilt, veranlaßt ihn, „Trauer“ darüber zu bekunden, „daß unter den in Europa gegebenen politischen Verhältnissen“ ... sich die EG „nur in einer Teilregion Europas“ verwirklichen läßt. Ausdrücklich weist er darauf hin: „Die Gemeinschaft muß offen sein für die Verbindung und Zusammenarbeit mit den Völkern Osteuropas. Europa endet nicht an der Elbe.“ Daß sich die EG — und die Menschen in ihr — abschließen könnten, nennt er ausdrücklich eine „Versuchung“. Er fordert deshalb die Menschen in der Europäischen Gemeinschaft auf, sich immer wieder zu vergegenwärtigen, daß die Europäische Gemeinschaft nur ein Teil des ganzen Europas ist.

Die globale Perspektive der EKD-Erklärung findet ihren stärksten Ausdruck in der Forderung einer weltweiten Entwicklungspolitik „nicht nur im Verhältnis zu den Staaten, die früher einmal europäische Kolonialgebiete waren, sondern für alle Länder der Dritten Welt, die auf die Hilfe der Industrienationen angewiesen sind“. Sie sollte zu den „Grundorientierungen einer europäischen Politik“ gehören.

In diesem Katalog der Grundorientierungen legt der Rat seine Maßstäbe an die gegenwärtigen Realitäten. Er bleibt bemerkenswert nüchtern, ohne auf den Charakter der Mahnung zu verzichten. Gut biblisch akzeptiert er das Eigeninteresse der Mitglieder der EG; aber: im Einzelinteresse muß das Gesamtinteresse bewahrt bleiben; es sei ohnehin nur im Gesamtinteresse gut aufgehoben. Dies gelte auch und vor allem im Blick auf die beitragswilligen Staaten.

Urchristlicher Tradition, leider in der nationalen Geschichte oft übersehen, entspricht auch die Forderung, die verschiedenen Politiken der Gemeinschaft daran zu messen, ob sie dem „Abbau von Benachteiligungen“ dienen: als aktive Regionalpolitik ebenso wie als Sozialpolitik. Die wirtschaftliche und soziale Dimension der EG müßten sich deshalb ergänzen, verlangt der Rat. Es müsse ein „Einklang“ gefunden werden zwischen dem Ziel der Wachstumsförderung und der Notwendigkeit, „gerade auch den schwächsten Gliedern der menschlichen Gesellschaft zu dienen“.

Ähnlich sei eine „Verminderung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den reichen Regionen und den ärmeren Gebieten“ anzustreben. Denn „eine Gemeinschaft, die ihre benachteiligten Regionen vergißt, setzt ihre Zukunft aufs Spiel“.

Der „im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)“ gefundene Weg, gemeinsame Stellungnahmen zu Fragen der internationalen Politik abzugeben, müsse „im Interesse des Friedens und der internationalen Verantwortung fortgesetzt werden“. Dieses Gespräch solle „trotz mancher Enttäuschungen“ die Völker Osteuropas einschließen. Zum Schluß wird die Erwartung ausgesprochen, daß die Politiker bereit seien, „den Wählern Zukunftsperspektiven für den Weg unserer Völker und für die Menschengemeinschaft auf Erden vor Augen zu stellen“.

Mit beachtlichem Nachdruck fordert der Rat die Parteien auf, im Wahlkampf „das europäische Einigungswerk zu fördern“. Deshalb kein Wahlkampf allein unter innenpolitischen Gesichtspunkten!

Den dialogischen Ansatz selbstkritischer Selbstbescheidung, wie er im Schuldbekenntnis seinen Ausdruck findet, wahrt die Erklärung auch insofern, als sie ausdrücklich feststellt: Das Europa der Zukunft werde kein einheitliches, auch kein einheitlich christliches, sondern ein plurales Europa sein.

Für und wider die Integration

Es hat lange gedauert, bis die evangelische Kirche in Deutschland zu einem klaren Wort zur europäischen Integration fand. 1957 waren die Verträge von Rom unterzeichnet worden. Am 25. März 1950 bereits hatte der französische Außenminister Robert Schuman die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) vorgeschlagen. Ein Jahr später war es bereits zum Vertrag zur Gründung dieser Gemeinschaft in Paris gekommen. Ihr waren heftige innenpolitische Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik vorausgegangen. Noch dramatischer waren diese Diskussionen national wie international geworden, als dem Vertrag über die europäische Verteidigungsgemeinschaft zur Geltung verholfen werden sollte, der schließlich an der Französischen Nationalversammlung scheiterte.

In den folgenden Jahren schlugen die Wellen auch innenpolitischer Auseinandersetzungen immer wieder hoch. Zum Beispiel als es um den „Mansholt-Plan“ über die Reform der Landwirtschaft in der EG ging, oder um den Beitritt Großbritanniens.

Welche Gründe mögen die EKD zu ihrer großen Zurückhaltung gegenüber der westeuropäischen Integration veranlaßt haben? An einzelnen Stimmen, die ein deutliches Ja zur Integration verlangten, hat es nicht gefehlt. So fragte der damalige Bevollmächtigte der EKD bei der Bundesregierung, Bischof Hermann Kunst, 13 Jahre nach der Unterzeichnung der römischen Verträge, 1970, wo der konkrete Beitrag der Kirchen für eine neue Gestaltung Europas sei. Er beklagte, daß es „an der Solidarität der Denkleistung und an der unmittelbaren Begleitung jener Männer fehle, die in Brüssel sich um die erneute politische Gestaltung Europas bemühen“⁷⁾. Kunst sah einen wesentlichen Beitrag der Christen darin, „im Bereich der EG jenen Tendenzen auf das Entschiedenste zu widerstehen, die den eigenen, unmittelbaren, materiellen Fortschritt ohne Rücksicht auf die Probleme der Dritten Welt vorantreiben wollen“. Eine christliche Kirche könne nicht schweigend hinnehmen, wenn Entwicklungshilfe im wesentlichen als ein Instrument nationaler Außenpolitik behandelt werde. Außerdem: die Lehre von der Versöhnung und dem Frieden unter den Menschen, in der sich die christliche Kreuzesbotschaft auch politisch relevant äußere, biete für den Dienst der Christen „Chance, Hoffnung und Gewißheit“ zugleich. In der EG habe man gelernt, wie der Ausgleich widerstrebender Interessen gesucht werden könne. Diesen Ausgleich dürfe man nicht den Atheisten überlassen. Christen hätten mitzuarbeiten, und: „Die Kirchen müssen auch in ihren politischen und gesellschaftspolitischen Aktivitäten den Schritt über die nationalen Grenzen wagen.“ Der Glaube an Kreuz und Auferstehung Jesu Christi taue nur soviel, als er im Dienst bewährt werde — hier im Beitrag zu Europa. Der Horizont der Kirchen müsse nicht nur unmittelbar am ökumenischen Bereich weit sein: er müsse auch Europa gelten.

Die gesamtdeutsche Option

Der Horizont, den Kunst verlangt, umschloß auch bei der EKD den weltlichen Bereich. Die Blickrichtung allerdings, die in der EKD vorherrschte, führte nicht zu einer verbindlichen und vernehmbaren Bejahung der Westorientierung der Bundesrepublik — und damit auch der europäischen Integration. Das wäre der EKD als erster und entscheidenden Schritt weg von ihrer gesamtdeutschen Option erschienen. Damals aber war die geordnete Mitarbeit der evangelischen Landeskirchen der DDR in den gesamtkirchlichen Zusammen-

schlüssen durchaus noch möglich — sowohl in der EKD als auch in der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (VELKD). Kirchentage wie die Sitzungen der EKD waren gleichzeitig gesamtdeutsche Ereignisse.

Mit der Errichtung der Mauer in Berlin änderte sich das. Man zog sich auf die Möglichkeit örtlich getrennter Synodaltagungen in beiden Teilen Deutschlands zurück. Am Gedanken einer Synode aber hielt man fest, indem man die Abstimmungen, Beratungen und Stellungnahmen in beiden Teilsynoden koordinierte.

Schließlich kam es am 10. Juni 1969 doch zur Gründung des Bundes der Evangelischen Kirchen in der DDR. Die evangelische Kirchenkanzlei in Ost-Berlin wurde aufgelöst, die vier bisherigen Mitglieder des Rates der EKD aus dem Bereich der DDR erklärten ihre Funktionen und ihre Tätigkeit für beendet. Allerdings nahm der Kirchenbund durchaus nicht Abschied von der gesamtdeutschen Option⁸⁾.

Die EKD hat ihrerseits ausdrücklich erklärt, die Entscheidung der Kirchen in der DDR zu respektieren⁹⁾. EKD und Evangelischer Kirchenbund der DDR bekennen sich gemeinsam zur besonderen Gemeinschaft der evangelischen Christenheit in Deutschland.

Von dieser Beurteilung der nach Meinung der EKD prioritären innerdeutschen Aufgabensstellung ist auch ihre Haltung zum europäischen Integrationsprozeß bestimmt. Es ist eine zurückhaltende Haltung. Die gesamtdeutsche Frage ist eben nicht nur eine latente Fragestellung gegenwärtiger deutscher Politik, sondern auch der Kirchen der Gegenwart.

Die gesamteuropäische Option

Ein zweites Motiv legte dem deutschen Protestantismus — deutlich spürbar bis in die Gegenwart — Zurückhaltung auf: es ist die Parallele zur gesamtdeutschen Option, die gesamteuropäische. Man fürchtet, je mehr sich die westeuropäischen Staaten zusammenschließen, um so dauerhafter könnten ost- und nordeuropäische, ebenso aber auch südosteuropäische Völker aus der europäischen Gemeinschaft ausgeschlossen werden. Dabei ist man nicht nur über eine gewisse westeu-

⁸⁾ In der Mitverantwortung für diese Gemeinschaft nimmt der Bund Aufgaben, die alle evangelischen Kirchen in der DDR und in der Bundesrepublik gemeinsam betreffen, in partnerschaftlicher Freiheit durch seine Organe wahr. — Artikel 4, IV Ordnung des Kirchenbundes.

⁹⁾ Erklärung der Synodaltagung der EKD in Stuttgart am 15. 5. 1970.

⁷⁾ Europa-Magazin 2/1970.

ropäische Exklusivität in Reichtum und Wohlfahrt besorgt, sondern ebenso über ein gewisses Ausgeliefertsein der Ausgeschlossenen an andere Kräfte.

Zur Pflege des gesamteuropäischen evangelischen Anliegens wurde die Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) gegründet.

Distanz zum Staat

Ein drittes Motiv scheint eine Rolle zu spielen, wird aber kaum genannt. Die latente Angst seitens der Kirchen nämlich, man könnte zu stark identifiziert werden mit staatlicher Politik. Die Fehler, die man vor und während der beiden Weltkriege gemacht zu haben einräumt, sollen sich nicht wiederholen. Die Kirchen wollen dem Staat nicht zu nahe gerückt werden. Sie wollen sich nicht wieder eine gedankenlose, weniger theologisch als vielmehr politisch, damals national bestimmte Unterstützung staatlicher Aktivitäten vorwerfen lassen. Das hatte wohl André Apel, der Präsident der Evangelischen Kirche der Augsburgischen Konfession in Elsaß und Lothringen, im Auge, als er bei einer Tagung zu dem Thema „Kirchen für Europa“ darauf hinwies, daß die Enttäuschung aus den Erlebnissen der letzten Kriege sich heute gegen die Kirchen wendet: In der Vergangenheit hätten sie sich zu sehr mit den Staaten und den Mächten identifiziert, heute gerieten sie immer wieder in Gefahr, sich zu sehr zu distanzieren¹⁰⁾.

Unverkennbar wirkt sich diese Grundstimmung auch als Realitätsverlust aus: weil man sich von dem distanziert, was in Gang gekommen ist, tritt man lieber für das ein, was zumindest gegenwärtig kaum Chancen hat, Wirklichkeit zu werden. So entgeht man auf Dauer dem Risiko des Vorwurfs, zuviel Applaus gegeben zu haben. Die tendenziell prioritäre Forderung globaler Kommunikationsstrukturen — kirchlich in Gestalt der Ökumene, politisch als Einrichtungen der Vereinten Nationen — mag hier ihre Ursache haben.

Der Rat der EKD hat durch seine Wahlstellungnahme vom Reformationstag 1978 diese Bedenken aufgenommen und zugleich beantwortet. Er bringt die gesamtdeutsche Option der EKD in die europäische Diskussion als wichtiges kirchliches Anliegen ein. Er läßt sich durch sie aber nicht davon abhalten, einen geschichtlichen Prozeß zu bejahen und zu fördern, weil und sofern er auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität hinwirkt. Er ist in-

¹⁰⁾ „Kirchen für Europa“, gemeinsame Veranstaltung der konfessionellen Akademien und der Europa-Akademie des Saarlandes, Dezember 1977.

sofern auch ein Stück „Vergangenheitsbewältigung“ mit der konkreten Wirkung, trotz bitterer Erfahrungen und eigener Fehler nicht in Verharrung oder Utopismus zu verfallen.

Konfessionelle Vorbehalte?

Von welchem Gewicht eine da und dort vermutete protestantische Zurückhaltung gegenüber der westeuropäischen Integration angesichts der römisch-katholischen Dominanz — statistisch wie politisch — ist, läßt sich kaum definitiv entscheiden. Offensichtlich wiederholt sich die Skepsis, die im vorigen Jahrhundert katholische kirchliche Kreise gegenüber dem Deutschen Reich zeigten, heute mit umgekehrtem Vorzeichen, eben als protestantische Bedenken. Deutlich artikuliert wird dies freilich kaum. Es ist ein unzeitgemäßer Vorbehalt, den man angesichts ökumenischer Begegnungen, Hoffnungen — und auch Enttäuschungen — nicht gerne ausspricht.

Pluraler Protestantismus

Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß innerhalb des westdeutschen Protestantismus die unterschiedlichsten Strömungen vorhanden sind. Ein beträchtlicher Teil des politisch engagierten Protestantismus neigte im Laufe der ersten 20 Jahre der Bundesrepublik der damaligen Opposition zu. Der Eintritt des langjährigen Ratsmitgliedes Gustav Heinemann in die deutsche Sozialdemokratie verlieh dieser Entwicklung sichtbaren Ausdruck. Diese innenpolitische Opposition stand aber, sieht man von einzelnen engagierten Europäern ab, weit über Godesberg (1959) hinaus, auch zu Europa in Opposition. Erst mit der Übernahme der Regierungsverantwortung in Bonn 1969 hat sich dies geändert. In den Teilen des Protestantismus, von denen hier die Rede ist, scheint diese Entwicklung noch nicht vollständig vollzogen.

Friedensbedrohung?

Eines der stärksten Motive, das Zurückhaltung gegenüber der europäischen Integration auslöst, kommt aus dem Willen, nichts zu tun und nichts zuzulassen, was den Frieden gefährden könnte. Nicht wenige an der Integrationsdiskussion Beteiligte haben den Vorwurf aufgenommen, der vor allem von Moskau erhoben wird, der europäische Zusammenschluß stelle eine Bedrohung der östlichen Sicherheit dar. „Meint irgend jemand im Ernst, durch die beabsichtigte Aufstockung des gegenwärtigen Sechsereuropas von Brüssel zu einem Zehnereuropas der siebziger Jahre zu einer Friedensordnung zu gelangen, die die beiden Deutschland auch nur einen Millime-

ter näher zueinander bringt?"¹¹⁾ Und immer wieder schlägt die Frage durch: Verhindert dieses Westeuropa nicht das wünschenswerte Gesamteuropa? Im Namen Europas zu sprechen, wenn es sich nur um einen Teil des Kontinents, „und zwar um einen ziemlich kleinen Teil, um nicht einmal 200 von insgesamt 600 Millionen Europäern, handelt“ — das sei „eine noch größere Anmaßung als die der Bonner Republik, sich Bundesrepublik *Deutschland* zu nennen, die immerhin damit begründet werden kann, daß sie fast 60 von den 80 Millionen“ Deutschen umfaßt. Der „entscheidende Mangel in beiden Weltlagern sei die fehlende Orientierung am Frieden als gültigem Wertmaßstab aller Politik, die in der gegenseitigen Eskalation der Rüstungen ihren unübersehbaren Ausdruck gefunden hat“, klagt man unter den so motivierten Kräften des Protestantismus¹²⁾.

Die sehr differenzierte Stellung der evangelischen Kirchen Europas, vor allem aber Deutschlands, umriß bereits 20 Jahre vorher der Kieler Probst Hans Assmussen: „Man muß sagen, daß weder bei den evangelischen Kirchen Europas noch bei den evangelischen Kirchen der Welt ein einheitlicher Wille in dieser Richtung sichtbar wird. Vielmehr zerfallen die evangelischen Kirchen immer deutlicher in zwei Gruppen. Während die einen immer klarer einen Zusammenschluß um Gottes Willen fordern, durch den ein Damm gegen den Osten aufgerichtet wird, halten die anderen einen solchen Zusammenschluß geradezu für gefährlich und verwerflich. Diese Scheidelinie geht quer durch die Kirchen, jedoch so, daß im allgemeinen der reformierte Geist mehr dahin neigt, den europäischen Zusammenschluß abzulehnen, während der lutherische Einfluß mehr Verständnis für die Vereinigung Europas aufbringt.“¹³⁾ Der Lutheraner Assmussen weist darauf hin, daß diese (europäischen) „Stimmungen verknüpft sind mit der Vergangenheit des deutschen Protestantismus. Die Ideologie, daß Preußen berufen sei, als evangelische Vormacht das eigentliche Gegengewicht gegen Rom zu bilden, hat im Unterbewußtsein der evangelischen Kreise Deutschlands tiefe Wurzeln geschlagen.“ Aber man müßte über die Einflüsse, „die unbewußt aus der alten Zeit zu uns herüberkommen, noch sorgfältig nachdenken, um die feinen Fäden zu entdecken, welche den alten preußischen Gedanken mit jener Theorie des Brückenschlages zwischen Ost und

West, welcher heute die evangelische Christenheit Deutschlands so verwirrt, richtig werten und einschätzen zu können“.

Trotz aller Vorbehalte und Bedenken hat der deutsche Protestantismus jetzt mit seiner Ratserklärung deutliche Sympathie für die europäische Einigung bekundet. Er steht damit innerhalb der protestantischen Kirchen Europas nicht allein, obwohl andererseits auch nicht alle evangelischen Kirchen Europas zu einer deutlichen Haltung gegenüber der westeuropäischen Einigung gefunden haben. Nicht allein ist sie zudem möglich: Die dänischen Lutheraner etwa können angesichts ihrer staatskirchenrechtlichen Verhältnisse kein sie bindendes Votum zu Europa abgeben — eine derartige Stellungnahme behält sich dort der Staat vor.

Deutliches Ja der Briten von Anfang an

Am grundsätzlichsten, deutlichsten und vorbehaltlosesten hat sich der Britische Christliche Rat der Kirchen für Europa ausgesprochen — und zwar in einer Vielzahl von Denkschriften, Stellungnahmen und Erklärungen¹⁴⁾. Die britischen Protestanten bejahen Englands Beitritt in die Gemeinschaft am nachdrücklichsten. Von Anfang an hoben sie auf einige Momente der angelsächsischen protestantischen Traditionen ab, die in der deutschen Diskussion kaum erörtert wurden. „Englands Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft, die — auf der Basis einer gemeinsamen Auffassung von Menschenrechten und Menschenfreiheiten — zu ihren Zielen die Beilegung von Feindschaften innerhalb Europas ebenso zählt wie die verantwortungsvolle Verwaltung europäischer Mittel und die Bereicherung des europäischen Beitrages für die übrige Menschheit, muß begrüßt werden als Gelegenheit für Christen, an einer Verwirklichung dieser Ziele mitzuarbeiten“, stellt der Rat fest, nachdem er den Bericht seiner internationalen Abteilung entgegengenommen hatte. Die britischen Protestanten erinnern an ihre große Mitgift der Menschenrechte. Sie fordern darüber hinaus „aus Gründen der praktischen Vernunft“ den europäischen Zusammenschluß. „Es geht dabei um die ganze Zukunft unseres Landes und die Neueinschätzung unserer Rolle in der Welt ebenso wie um unser zukünftiges Verhältnis zum unmittelbaren Nachbarn.“¹⁵⁾

¹¹⁾ Dietrich Müller-Gangloff, Vom gespaltenen zum doppelten Europa — Acht Thesen zur deutschen Ostpolitik, Stuttgart 1970.

¹²⁾ Ebd., S. 124.

¹³⁾ Europa in evangelischer Sicht, Stuttgart 1953.

¹⁴⁾ Bericht des „British Council of Churches“ und der „Conference of British Missionary Societies“: Christians and the Common Market, Oktober 1967.

¹⁵⁾ Kenneth R. Johnstone in: Großbritannien und der gemeinsame Markt — Eine Betrachtung aus christlicher Sicht, Hrsg. BCC, Juli 1971.

Dabei denken die Briten auch an eine „neue — europäische oder weltweite — Gemeinschaft der Kirchen“, die freilich „kaum der Großkirche (weder der östlichen noch der westlichen) des Mittelalters gleichen wird, ebenso wie die neue Staatengemeinschaft, europäisch oder weltweit, kaum dem Römischen Reich ähneln wird“.

Auch die Briten fragen nach der „Art der Gemeinschaft“. Denn: „Christen muß es ein Anliegen sein, nicht die bestehende Ordnung zu akzeptieren, sondern beizutragen zur Entwicklung auf ein größeres Ziel hin, das Ziel nämlich, daß sich in der politischen und wirtschaftlichen Ordnung die Brüderlichkeit und der unendliche Wert des Einzelmenschen widerspiegelt, für den Christus gelebt hat, gestorben und wiederauferstanden ist“.

Ist das Europa der Gemeinschaft „ein Schritt zur Verwirklichung einer friedvollen und gerechten Gesellschaft für die ganze Menschheit?“, fragen die Engländer. Im abstrakten Sinne müsse es hier zwar keine Probleme geben, aber „einen Club zu gründen, kann die Interessen derer schädigen, die nicht zur Mitgliedschaft berechtigt sind“. Es ginge um „die verantwortungsvolle Verwaltung des westeuropäischen Wirtschaftspotentials“ „zur Bereicherung der ganzen Menschheit“ — und „nicht nur zur Vergrößerung unserer Macht und Lebensfreude oder zum Zweck eines effektiveren wirtschaftlichen Wettkampfs“. Hier ginge es vor allem um die Dritte Welt¹⁶⁾.

Und unter dem Aspekt des Friedens meinten die Briten bereits 1967: „Eine größere europäische Einheit muß den Weg der Gerechtigkeit verfolgen, sowohl im Hinblick auf die Ost-West-Teilung der Menschheit als auf die zwischen Nord und Süd.“ Innerhalb Europas selbst müßten Christen zu gewährleisten suchen, daß die EG „sowohl der Mittelpunkt als auch der Rahmen der Einigung und Versöhnung wird“. Es handle sich „um die praktische Anwendung einer Methode, eines Prozesses, in dem Menschen und Völker zusammengebracht werden, so daß sie sich gemeinsam und friedlich den ständig sich in der Veränderung begriffenen Gegebenheiten anpassen“¹⁷⁾.

Auffallend ist die — unbeschadet aller historischen Überlegungen — erkennbare Zukunftsorientiertheit des britischen Denkansatzes: Der Christ akzeptiert, daß er die Zukunft nicht voll und ganz kennen kann, aber er akzeptiert auch seine Pflicht, im Bereich des für ihn Sichtbaren zu planen“.

¹⁶⁾ Ebd.

¹⁷⁾ Ebd.

Unmittelbar nach dem Eintritt Englands in die Gemeinschaft veröffentlichte der BCC eine neue Stellungnahme: „Großbritannien in Europa“. Das entscheidende Leitmotiv war auch hier die Verantwortung der „ungeheueren Kraft zum Guten“, die in der EG angelegt sei. „Das Heilen alter Wunden, die Schaffung einer neuen Gemeinschaft, die gemeinsame Bewältigung unserer Probleme und die Möglichkeiten, der ganzen Welt wirksame Dienste zu erweisen — alle diese Faktoren haben uns dazu geführt, die Kirche auf die Notwendigkeit hinzuweisen, alle Vorteile der Mitgliedschaft Englands in der EG voll auszuschöpfen“, fassen die Autoren ihr Ja zur EG zusammen¹⁸⁾.

Als im Vereinigten Königreich Mitte der siebziger Jahre erneut die Diskussion um den Verbleib in der Gemeinschaft aufbrach, schaltete sich der BCC, vertreten durch die „Abteilung für internationale Angelegenheiten“, erneut in die Diskussion mit einer Studie ein. Er argumentiert vorwiegend politisch, erwähnt erneut die Verantwortung für die Dritte Welt — „es hat Fortschritte gegeben“, „das ausschlaggebende Kriterium für Entwicklungshilfe muß der Grad der Armut und Bedürftigkeit des jeweiligen Landes sein“ — und setzt sich schließlich mit der Frage auseinander, um welches Europa es ginge. Wenn der Gedanke der Versöhnung weiterhin eine treibende Kraft im Ideengut der Gemeinschaft sein solle, sei es wichtig, „sich den Ländern des Ostens gegenüber offen zu halten“. Argwohn gebe es auf beiden Seiten. Die Kernprobleme bei den zu treffenden Entscheidungen über eine Vergrößerung der Gemeinschaft seien „die Probleme der demokratischen Regierungsform und der Menschenrechte“¹⁹⁾.

Die britischen Protestanten machen mit diesem langjährigen, vorbehaltlos bejahenden Europa-Engagement eine Ausnahme. Der deutsche Nachkriegs-Protestantismus hat lange gebraucht, bis er durch die EKD zu einem ähnlich grundsätzlich bejahenden, dennoch kritisch distanzierenden Votum zu Europa fand.

Aus der Diskussion der fünfziger Jahre

Die ersten Erörterungen der europäischen Einigung unter evangelischen Aspekten fanden

¹⁸⁾ Bericht der Sozialkammer (Board for Social Responsibility), den die Synode der Church of England im November 1973 diskutierte und zustimmend zur Kenntnis nahm. Der Bericht war vom Bischof von Leicester eingebracht worden. Er setzt sich vor allem mit den Argumenten der Christen auseinander, die fürchten, „Europa könne sich zu einem Club der Reichen entwickeln und von der Dritten Welt und ihren Forderungen abwenden“.

Mitte der fünfziger Jahre statt. Das Echo war nicht überwältigend. Schon damals klagte Eugen Gerstenmaier — Bundestagspräsident, habilitierter Theologe und als Gründer des Evangelischen Hilfswerkes einer der namhaftesten Sprecher des Protestantismus der fünfziger Jahre —, man könne nicht sagen, daß der deutsche Protestantismus als Ganzes zu den Schrittmachern der europäischen Einigung gehöre. Verantwortlich macht er dafür das „so konservativ, so beharrend bestimmte“ evangelische Landeskirchentum, den lutherischen Obrigkeitsgehorsam und die fehlende Prägung durch das westliche Freiheitsbewußtsein („der Kampf zwischen den Kirchen und dem Nationalsozialismus ist nicht geführt worden im Namen der Demokratie, sondern im Zeichen der Freiheit der Kirche“) ²⁰⁾. An der programmatischen Entwicklung der europäischen Integration habe sich der deutsche Protestantismus nur sehr zurückhaltend beteiligt; die Einsicht in die Notwendigkeit einer europäischen Weltneugestaltung sei zwar weitverbreitet, einen wesentlichen Beitrag aber habe er „bis jetzt nicht geleistet“. Schon damals klagte Gerstenmaier, „daß unter den zahlreichen Verlautbarungen der Evangelischen Kirche in Deutschland und der landeskirchlichen Synoden seit 1945 sich kaum eine findet, in der die Einigung Europas als eine geschichtliche, politische, militärische und wirtschaftliche Notwendigkeit unserer Zeit erkannt und als eine moralische Forderung vertreten worden wäre“. Man habe es zwar nicht fehlen lassen an Bußbekenntnissen zur sittlichen Problematik des hergebrachten Nationalismus, auch nicht an einer entschiedenen Hinwendung zur ökumenischen Bewegung, aber „namentlich das evangelische Kirchentum“ konnte sich nicht dazu entschließen, die Einigung Europas mit dem Verzicht auf nationale Souveränität als Konsequenz unserer geschichtlichen Erfahrung und Einsicht von sich aus klar und bewußt zu vertreten ²¹⁾.

Als Ursachen dafür nennt Gerstenmaier einerseits die näherliegende aktive Anteilnahme an der inneren Staatsgestaltung, die Teilung Deutschlands (wobei er konfessionelle Vorbehalte als eine „unwahre polemische Zweckkonstruktion“ bezeichnet), um dann, allerdings ohne Belege zu liefern, abschließend festzustellen, „die große Mehrheit des deut-

schen Protestantismus hat sich nicht nur über diese Polemik hinweggesetzt, sondern sie hat sich zum Glück für Deutschland und Europa auch erhoben über konfessionellen Kleinmut und geschichtliche Rückständigkeit und sich hinter die politischen Bemühungen gestellt, die darauf gerichtet sind, eine konstruktive Konsequenz aus dem Verlauf der Geschichte in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts zu ziehen“ ²²⁾.

Es ist bezeichnend, daß in dem ganzen Heft, das mit Eugen Gerstenmaiers Artikel aufgemacht und dem „Protestantismus in Europa“ gewidmet ist, die Frage der europäischen Integration selbst mit keinem weiteren Beitrag gewürdigt wird, obwohl so prominente Autoren wie Anders Nygren, Albrecht Schönherr, Roger Schutz, Heinz-Dietrich Wendland, Leslie S. Hunter und Günther Jacob mitwirkten. Würde der europäische Protestantismus nicht mehr zu sagen?

Steven Charles Neill, anglikanischer Bischof, behandelte charakteristischerweise als einziger den Beitrag der europäischen Kirchen zur Ökumene, wenn auch nicht zur europäischen Einigung. Er weist mit Nachdruck darauf hin, daß in den protestantischen Kirchen „der Gedanke an die Einheit, die Una Sancta, lebendig und stark geblieben sei“, trotz aller äußeren Trennungen. Der Protestantismus sei nicht die „spaltende Kraft“; immer seien in der Kirche Männer aufgestanden, die sich in der Verantwortung fühlten, auch die sichtbare Einheit der Kinder Gottes zu suchen, voranzutreiben und wiederherzustellen. Allerdings seien viele der schlimmsten Kirchenspaltungen von Europa ausgegangen. „Darum lastet in besonderer Weise auf den europäischen Kirchen die Verantwortung, nach der Einheit zu suchen.“ Allerdings bezieht Neill diesen Appell zum Einigungswillen auf die ökumenische Einigung, nicht auf die europäische ²³⁾.

Kurz vorher, 1954, hatte Hans Hermann Walz, der Generalsekretär des Deutschen Evangelischen Kirchentages, den „politischen Auftrag des Protestantismus in Europa“ abgehandelt. Auch er war zu dem Ergebnis gekommen, daß die Kirche das Leitbild europäischer Einheit nie aufgegeben habe. Selbst bei Luther sei das Corpus Christianum als soziologische Realität stets lebendig geblieben. Der Unterschied zu den Schweizer Reformatoren habe darin bestanden, daß diese auch eine politisch bewirkte christliche Ordnung, die als übergeordnete Einheit Staat und Kirche überdacht, angestrebt hätten.

¹⁹⁾ In Europa bleiben: Ja oder Nein. Studie der BCC-CBMS (British Castle of Churches-Conference of British Missionary Societies), beraten auf der zweiten Vollsitzung der Versammlung, 26. März 1975.

²⁰⁾ Dokumente, Juni 1957, S. 171.

²¹⁾ Ebd.

²²⁾ Ebd., S. 174.

²³⁾ Ebd., S. 268 ff.

Walz beginnt seine Überlegungen nicht historisch, sondern politisch und plädiert für die Förderung der europäischen Einigung, um den Menschen zu helfen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Beim Europagedanken gehe es weniger um eine Ideologie als darum, eine Lebensgrundlage und Entwicklungsmöglichkeit für Millionen von Menschen zu schaffen. Man müsse in der Gegenwart den „Wertrelativismus und Ideenpluralismus“ für den politischen Bereich bejahen. Aufgabe des Protestantismus sei es nicht, ein politisches Programm zu entwerfen. „Auch wenn andere weltanschauliche oder kirchliche Gruppen politische Programme vorlegen, wird der Protestantismus seine Erkenntnisse vom Wesen des christlichen Glaubens und dem Rang des Politischen darin zu bewähren haben, daß er keine protestantische Politik fordert, sondern sachliche Politik.“ Die Gegenwart brauche zwar „eine neue Konzeption von Europa, aber nicht eine neue Europa-Ideologie“. Der spezifisch protestantische Auftrag im Bereich des Politischen ist und bleibt ein Beitrag zum politischen Ethos ²⁴⁾.

Um die gleiche Zeit unternahmen einige engagierte Protestanten um den Vizepräsidenten des kirchlichen Außenamtes, Gerhard Stratenwerth, einen Vorstoß. Schon damals bedauerte einer der Autoren, daß in den bisherigen Aussprachen und Beratungen über ein künftiges Europa „die situationsmäßigen politischen und wirtschaftlichen Erwägungen und Berechnungen im Vordergrund gestanden“ hätten. Ihnen könne aber ein Dauererfolg nur beschieden sein, „wenn zugleich mit ihnen eine metapolitische zukunftssträchtige Wesenheit ergriffen und ihr Drängen nach Verwirklichung vernommen wird“ ²⁵⁾.

Die Einigung Europas wird „in erster Linie als sittliche Aufgabe von historischem Rang“ gesehen ²⁶⁾. Der Hamburger Theologe Fritz Fischer beschließt seinen geschichtlichen Überblick zu den Auswirkungen der Reformation auf das deutsche und westeuropäisch-amerikanische politische Leben mit der Forderung nach einer wirklichen Begegnung und Zusammenarbeit mit der katholischen Welt ebenso wie mit dem anglikanisch-kalvinistischen und mit dem außerkirchlichen Humanismus. Tatsächlich ist hier eine Thematik ange-

regt worden, ohne die es zu keiner gemeinsamen Haltung des Protestantismus in Europa zur Integration Europas kommen kann. Fischer nennt eine solche Zusammenarbeit „die Voraussetzung für die Einheit eines christlichen Europas, das in der Form des mittelalterlichen Corpus Christianum nicht mehr hergestellt werden kann, aber in neuen Formen als Aufgabe vor uns liege. Was er unter dem „christlichen Europa“ verstand, konkretisierte er nicht weiter. Mit dem Ziel eines solchen christlichen Europas „wird sich gewiß auch in der Gegenwart die große Einigung des Protestantismus kaum herbeiführen lassen“.

An den Aussagen des Lutheraners Hans Aussen ²⁷⁾ über den „theologischen Standort für eine evangelische Stellungnahme zum Europaproblem“ (sic!) werden die inneren Spannungen, die in jenen Jahren den Protestantismus beschäftigten, besonders deutlich. Sie trugen nicht zuletzt dazu bei, daß eine gemeinsame Haltung zu Europa nicht zustande kam, ja sie lähmten sogar eine Weiterverfolgung der Thematik während der sechziger Jahre, so daß sie allmählich gänzlich unterblieb. Auch in diesem Beitrag wird das Problematische fleißig erörtert, die Legitimation einer Stellungnahme gründlich befragt und dann das „historische Erbe“ und die konfessionelle Situation untersucht — mehr nicht, obwohl es die Stellungnahme eines einzelnen ist. Die Zukunftsperspektiven fehlen, sieht man vom Kapitel „Freiheitssicherung“ ab.

Es ist nicht auszuschließen, daß die Verengung der „evangelischen Sicht Europas“ auf historische Aspekte, geschichtliches Erbe und auf die Schuldfrage der jüngsten Vergangenheit die Verantwortung dafür mittragen, daß es nicht zu einem wirklich zukunftsorientierten Engagement kam. Jedenfalls fehlten in jenen Jahren vollständig die Gesichtspunkte: Wie kann Europa den jungen Völkern helfen, zu Freiheit, Fortschritt und einem besseren Leben zu finden? In jenen Jahren strebten die Völker der „Dritten Welt“ (der Begriff war damals noch nicht gefunden) ihre nationale Unabhängigkeit an. Der deutsche Protestantismus fühlte sich stark belastet von der Frage nach der Schuld, die Antwort, die er fand, führte ihn aber nicht voran zum europäischen Handeln.

Das Ökumenische Zentrum in Brüssel

Immerhin entstanden in jenen Anfangsjahren der europäischen Integration allmählich auch im evangelischen Raum eine Vielzahl von Gruppierungen, die europäisches Interesse

²⁴⁾ Hans Hermann Walz, *Der politische Auftrag des Protestantismus in Europa*, Tübingen 1955, S. 81 ff.

²⁵⁾ *Europa in evangelischer Sicht*, Stuttgart 1953, Bericht einer Tagung in Königswinter vom 4. bis 6. Juni 1951, durchgeführt von der Evangelischen Forschungsakademie Christopherusstift in Hemer in Verbindung mit der Ökumenischen Zentrale in Frankfurt.

²⁶⁾ Gerhard Stratenwerth, ebd., S. 32.

²⁷⁾ Ebd., S. 102 ff.

bekundeten und sich im europäischen Rahmen zusammenschlossen. Für fast alle kirchlichen Aktivitäten, die in den öffentlichen Raum hineinwirken, bildeten sich damals entsprechende europäische Zusammenschlüsse, zum Beispiel für die Evangelischen Akademien, die Studentenseelsorge, die ländliche Jugendarbeit, die Männerarbeit, die kirchlichen Frauenwerke und andere.

Aber diese höchst unterschiedlichen Aktivitäten liefen und laufen unverbunden nebeneinander her. Ihre Wirkungen waren und sind nicht minder unterschiedlich. Sie mögen zwar interne Bande haben, nach außen hin fehlt ihnen die Wirkung und die Verbindlichkeit der Aussagen.

In Brüssel selbst entwickelte sich im Laufe der Jahre die „Kommission von Kirchen bei der Europäischen Gemeinschaft“. Ihr Name macht bereits deutlich, mit welchen Schwierigkeiten die evangelischen Kirchen innerhalb der EG zu kämpfen haben. Nicht alle evangelischen Kirchen gehören ihr an. So fehlen zum Beispiel verschiedene Freikirchen, vor allem aber die lutherischen Protestanten Dänemarks.

Auch der Grad der Sprechfähigkeit und die Legitimation der einzelnen nationalen Vertreter in dieser „Kirchenkommission“ sind unterschiedlich. So hat die EKD einen offiziellen Vertreter neben weiteren Mitgliedern dorthin entsandt, nämlich ihren Bonner Bevollmächtigten. Die Vertreter anderer nationaler Christenräte sind meist weniger deutlich beauftragt. Als ein Zeichen des ökumenischen Ernstes, der diese Gruppierung erfüllt, ist es zu werten, daß in der Person des Bischofs von Luxemburg ein eigener katholischer Beobachter in dieses Gremium dauerhaft eingeladen ist.

Unter demselben Dach wird ein Teil der Seelsorgearbeit für die evangelischen Europabeamten geleistet.

Die personelle Besetzung ist zahlenmäßig allerdings beklagenswert schwach: ein Pastor und eineinhalb Schreibkräfte. Da nimmt die

schwache finanzielle Ausstattung kaum Wunder.

Im Vergleich zu seinen Möglichkeiten leistet das „Ökumenische Zentrum für Kirche und Gesellschaft Brüssel“, das von der Kommission für Kirchen bei der EG gestützt wird, allgemein anerkannte Arbeit.

Das Ökumenische Zentrum versteht sich weniger als offizielle Kirchenrepräsentanz denn vielmehr als Zusammenschluß „Christlicher Laien in führenden EG-Positionen“. Es soll zugleich ein Forum „für ökumenische Beratungen darstellen und Ausdruck der christlichen Anteilnahme auf diesem Gebiete sein“²⁸⁾.

Seine Hauptaufgabe sieht das Ökumenische Zentrum darin, Kontakte herzustellen zwischen dem „Milieu européen“, besonders den Funktionären, und der christlichen „Präsenz“ in Brüssel, zum Beispiel den dortigen Kirchen. Zudem will es die europäischen Beamten zusammenführen, die daran interessiert sind, über die theologischen, sozialen, politischen und kulturellen Auswirkungen dessen nachzudenken, was sich in der EG entwickelt. Schließlich will es Hilfe leisten beim religiösen Erziehungsprogramm der europäischen Schule.

Es hat einen Informationsdienst eingerichtet, der in unregelmäßiger Folge erscheint, und ist bemüht, vor allem durch europäische Konferenzen, Diskussionen und Seminare die laufenden Gespräche innerhalb der Kirchen über die theologischen und ethischen Auswirkungen der EG-Politik zu beeinflussen.

Allerdings darf die Kommission von Kirchen in der EG nicht verwechselt werden mit der „Konferenz Europäischer Kirchen (KEK)“, einem Zusammenschluß kleinerer und größerer evangelischer Kirchen in ganz Europa. Auch dieses Instrument, das sich vor allem gesamt-europäisch versteht, ist in erster Linie Konferenz und nicht eine Institution. Die gegenseitige Information und Zusammenarbeit ist gesichert dadurch, daß der Generalsekretär der KEK im engen Kontakt zum Ökumenischen Zentrum steht.

Zusammenfassende theologische Überlegungen

Die innere Legitimation, ja die Notwendigkeit aktiver Begleitung des Prozesses der europäischen Einigung ergibt sich aus dem Auftrag der Kirche. Es ist ein zukunftsorientierter Auftrag. Nach vorne zu schauen — das entspricht einer evangelisch bestimmten Grundhaltung. Diese innere Orientierung nach vorne, wie sie dem Christen als Glied des Rei-

ches Gottes zu eigen ist, überträgt sich auch auf sein politisches Denken, Urteilen und Handeln.

Ein politisch geeintes Europa zählt zu den großen „realen Utopien“. Das Wissen darum,

²⁸⁾ Zitiert nach Vorlage des BCC zu seiner 62. Sitzung im April 1973.

daß Gottes zukünftiges Reich mit Christen bereits begonnen hat, verpflichtet den Christen zu zukunftsorientiertem Denken und Handeln. Ein politisch geeintes Europa — und darin liegt die Orientierung auf morgen hin — hat größere Chancen, den Frieden zu sichern, etwas mehr Gerechtigkeit herbeizuführen und sozial, regional, international zu einem menschenwürdigeren, verantwortlicheren, von mehr Teilhabe geprägten Dasein der Bürger zu verhelfen. Dies aber sind die entscheidenden biblischen Kriterien für politisches Handeln.

Die großen Ideen der Französischen Revolution von 1789 und der vorausgegangenen amerikanischen Verfassung von 1776 mögen zwar gegen die verfaßten Kirchen zur Geltung gebracht worden sein, ihre inneren Leitideen sind dessen ungeachtet der eigentlich politisch relevante Inhalt biblischer Verkündigung. Dies gilt insbesondere auch für die Idee der individuellen Freiheit in Verbindung mit dem Gedanken der rechtlichen Gleichheit aller Menschen (vor Gott und vor dem Gesetz).

Der Frieden muß noch stärker als bisher Grundbestandteil internationaler Politik werden. Ein geeintes, politisch gemeinsam handelndes Europa, selbst aus dem Willen zum Frieden heraus zu einer transnationalen Einheit zusammengeführt, dessen einzelne Partner auf Souveränitätsrechte um des Friedens willen verzichten — ein solches Europa ist eine glaubwürdige Darstellung und Kraft des Friedens. Weil und solange die Politik der europäischen Integration sich als Friedenspolitik versteht, verdient sie theologisches Engagement und die Unterstützung kirchlicher Verkündigung. Sie will dem Menschen dienen, und sie kann es auch.

Um der Versöhnung willen

Eine solche Politik setzt den Willen und die Kraft zur Versöhnung voraus. Die Politik der Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich ist Ausdruck der auch politisch wirksam werdenden Fähigkeit zur Versöhnung. Und zwar konkret in Gestalt des vernünftigen Ausgleichs: Zum Beispiel durch die Zusammenführung und gemeinsame Disposition der Schlüsselindustrien von Kohle und Stahl, um ein für allemal feindliche nationale Zugriffe zu verhindern.

Bundeskanzler Helmut Schmidt ist zuzustimmen, wenn er auf dem SPD-Sonderparteitag am 9./10. Dezember 1978 in Düsseldorf davon sprach, daß die EG ein „Symbol des Friedens“ geworden sei. Die „Erzfeinde“ von einst ha-

ben sich durch die Politik der Aussöhnung und der unlösbaren wirtschaftlichen Bindung, eingeleitet von den Christdemokraten Robert Schumann, Konrad Adenauer und Alcide de Gasperi, inspiriert aus christlicher Erkenntnis und historischer Vernunft, derart eng zusammengeschlossen, daß sie zu einer Friedensgemeinschaft wurden, die weit über das vergleichsweise enge Europa hinaus Symbolkraft hat.

Es wird mitunter die Frage gestellt, ob sich durch dieses sehr mächtige Gebilde „Europäische Gemeinschaft“ die Nachbarn, vor allem die Sowjetunion, nicht zu Recht bedroht fühlen könnten; ob im Interesse des Friedens nicht nur unter den EG-Mitgliedstaaten, sondern im gesamteuropäischen Raum diese Politik des Zusammenschlusses nicht besser unterblieben sei. Außer einer reichlich falsch verstandenen Kreuzestheologie, die wissentlich — aber dem Nächsten gegenüber nicht verantwortlich — das Leiden, die Selbstaufgabe, den Freiheitsverzicht geradezu sucht, gibt es kaum ernst zu nehmende Gründe dafür, sich auf eine solche Argumentation einzulassen. Die Europäische Gemeinschaft, die zweifellos in ihrer Finalität mehr sein möchte — und auch mehr sein soll — als eine reine Wirtschafts-, Geld-, Zoll- und Wohlstandsunion, wirkt, weil und solange dies durch den Willen vom Frieden motiviert ist, als Friedenselement — vor allem nach Osten hin.

Sie wird wohl auch insofern inspirierend wirken, als sie verdeutlicht, daß durch Verzicht auf traditionell Eigenes — wie zum Beispiel nationale Souveränitätsrechte — Neues, Größeres, Wertvolleres gewonnen werden kann.

Um des Friedens willen

Carl Friedrich von Weizsäcker ist zuzustimmen, wenn er sagt, der Weltfriede sei die Lebensbedingung des technischen Zeitalters und in diesem Sinne „unvermeidlich“. Denn nur unter dieser Bedingung könne die Menschheit im technischen Zeitalter weiterbestehen, andernfalls käme es zu einem gewaltsamen Ende. Aus dieser Erkenntnis überall dort die Folgerungen zu ziehen, wo die Völker sie ziehen können, ist Aufgabe konkreter Friedenspolitik. Und dort, wo es, wie etwa in Westeuropa, zu einem entsprechenden friedensbestimmten Zusammenschluß gekommen ist, dafür Sorge zu tragen, daß der internationale Umgang aus Friedenswillen und Friedensverantwortung miteinander praktiziert wird — darauf hinzuwirken, dafür einzustehen, ist Aufgabe christlicher Verkündigung und vernünftigen politischen Handelns gleichermaßen.

Die Beurteilung dieses Willens sollte eines der wesentlichen Kriterien einer christlich bestimmten Wahlentscheidung sein.

So leisten Christen, als einzelne wie durch die verfaßten Kirchen, ihren Beitrag zur Evolution des Friedens dort, wo es ihnen möglich ist! So handeln sie aus Hoffnung und auf Hoffnung hin. Sie beschränken sich dabei nicht auf eine Interpretation des Menschen und der Welt, in der er gegenwärtig lebt, sondern sie tragen zugleich zur Veränderung der Lebensbedingungen in dieser Welt bei.

Um der Gerechtigkeit willen

Wirkliche Friedenspolitik kann sich nicht auf die Stabilisierung des Bestehenden zurückziehen. Eine Politik des Friedens ist zugleich Politik der sozialen Befriedung. Sie verändert und überwindet nationale und religiöse Grenzen — nicht usurpatorisch, sondern diakonisch! Politisch so, daß sie an der Beseitigung des Trennenden arbeitet. Ausdrücklich macht Jesus dies durch das Gleichnis vom Barmherzigen Samariter deutlich²⁹⁾. In Verbindung mit dem Ziel, mehr Gerechtigkeit, mehr Gleichheit der Chancen und so dauerhafteren Frieden herbeizuführen, liegt hier die innere Motivation zur europäischen Regional- und Sozialpolitik. Solche Politik gilt eben nicht nur einzelnen Menschen, auch nicht nur bedrängten, vergesenen, zu kleinsten Minderheiten zusammengeschrumpften Gruppen, sondern insbesondere auch ganzen Regionen. Zu Recht erwähnt deshalb die EKD-Europa-Erklärung die Regionalpolitik. Sie aktiv zu gestalten, ist nicht nur Aufgabe politischer Vernunft, sondern zutiefst moralische Motivation. Die großen Probleme eines Ausgleiches zwischen den Regionen, vor allem einer Verbesserung der Lebensbedingungen der dort geborenen Menschen, sind nur durch die Bildung übernationaler handlungsfähiger Einheiten lösbar.

Die Europäische Gemeinschaft hatte diese Aufgabe von Anfang an im Auge. Ihr Regionalfonds soll sie vollziehen. Er kann Ausdruck einer tief christlich motivierten Politik sein — ähnlich wie der Lastenausgleich in der Bundesrepublik oder die Wiedergutmachung zwischen der Bundesrepublik und Israel.

Ähnliches gilt für die Gruppen der Gesellschaft, die besonderer Stützung bedürfen. Zu erwähnen ist hier der große Kreis der Behinderten, ebenso die zunehmend größer werdende Gruppe der Gastarbeiter und die in den gegenwärtigen Jahren besorgniserregend an-

²⁹⁾ Lukas 10, 33 ff.

wachsende Zahl unter- oder unbeschäftigter Jugendlicher. Für sie steht der Europäischen Gemeinschaft erstrangig der Sozialfonds zur Verfügung. Auch er kann Ausdruck eines stark christlich motivierten Strebens nach mehr sozialer Gerechtigkeit sein.

Die Probleme, um die es in diesem Zusammenhang geht, sind international. Sie können international eher gelöst werden als national, sofern nur der Wille dazu vorhanden ist. Ihn zu stärken, ist das mindeste, was auch evangelischer Verkündigung aufgetragen ist.

Die vielleicht größte Herausforderung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts liegt in dem Verlangen und in dem Streben nach internationaler Solidarität: die jungen Völker haben sie nötig; die Völker Europas sollten sie anstreben. Ein großer Teil unter ihnen hat ihre Bedeutung erkannt und ist bemüht, den Notwendigkeiten zu entsprechen. Dies gilt auch für die Europäische Gemeinschaft. Zwar laufen die Interessen oft einander entgegen — zum Beispiel bei dem Import vieler Agrarprodukte, ebenso aber auch industrieller Erzeugnisse —, die Notwendigkeit intensivierter gegenseitiger Öffnung wird aber nicht bestritten, ebensowenig die Notwendigkeit, das weltwirtschaftliche Ordnungssystem auf die Entwicklungsländer hin zu modifizieren. Dies alles sind Aufgaben und Herausforderungen auch und in erster Linie an die Europäische Gemeinschaft. Das Abkommen von Lomé ist nur eines von vielen hier anzuwendenden oder neu zu schaffenden Instrumenten.

Dabei eine Politik zu machen, die den Nächsten auch als Glied eines fernen Volkes in seiner kollektiven Verflochtenheit erkennt und daraus wirksame Schlüsse für den handels- und entwicklungspolitischen Umgang miteinander zieht, ist Aufgabe zukunftsorientierter, auf Gerechtigkeit, Frieden, Menschenwürde und optimierte Freiheit angelegte christliche Verkündigung. Nicht die *Vertragsaushandlung* kann Aufgabe und Inhalt christlicher Aussagen sein, wohl aber die *Vertragsgestaltung*. Diejenigen, die die politische Verantwortung tragen, auf die entscheidende Inhalte hin anzusprechen — dies ist und bleibt Pflicht biblisch-orientierter, dem Menschen dienender Predigt und Rede.

Der Christ weiß, daß er den neuen Himmel und die neue Erde nicht herbeiführen wird. Er weiß aber zugleich, daß nicht alles beim alten bleiben kann. „Gott will, daß allen Menschen geholfen werde“ (1. Tim. 2,4). Er macht ernst mit der Tatsache, daß er hineingenommen ist in das große Friedensreich Christi, dessen Spuren in dieser Welt sichtbar werden. Und zwar jetzt schon!

Aus geschichtlicher Verantwortung

Die Zukunftshoffnung der Christenheit gründet in den Erfahrungen der Vergangenheit, im Kreuz und in der Auferstehung. Insofern geht in das werdende gemeinschaftliche Europa auch die Tradition ein, im Guten wie im Belastenden. Die Europäische Gemeinschaft ist auch eine Schuldgemeinschaft — ihre Glieder sind der Welt viel schuldig geblieben und an ihr schuldig geworden.

Daraus erwächst für sie ein besonderes Maß weltweiter Verantwortung. Zu vollziehen ist sie nur durch die praktizierte Versöhnung, den politischen Ausgleich im Weltmaßstab. Die Antwort ist aktives Engagement für den Frieden.

Ein zweiter Aspekt in die Gegenwart gehobener Vergangenheit ist der der Einbringung verpflichtender Traditionen. Die hier gegebenen Aktivposten sollten nicht deswegen liegen bleiben, weil es auch Defizite gibt.

August Winnig hat recht, wenn er als den eigentlichen Ursprung Europas „das Bekenntnis zum Kreuz“ nennt. Dieses Bekenntnis habe die Vielheit der Völker zwischen Nordmeer und Mittelmeer zur geistigen Einheit verwandelt. „Es schuf den geistigen Raum, in dem sie alle zuhause waren, und verband sie zu einer Gemeinschaft, die es vorher nicht gab. Ohne diese Gemeinschaft hätte nie ein Europa werden können.“ Deshalb steht das Kreuz über Europa als das Zeichen, in dem allein es leben kann³⁰⁾.

Selbstverständlich ist Europa das Ergebnis der Synthese zwischen Christentum und Hellenismus. Ihr dankt es die Einheit europäischer Geistigkeit, die weit über die trennenden Entwicklungen hinaus wirksam blieb — bis in die Gegenwart. In jedem Fall aber ist dieses Europa das Ergebnis der Wirkung kirchlichen Lebens und Handelns. Die abendländische Kirche steht am Anfang Europas.

Die großen Leitideen christlicher Theologie — auch im Dialog mit dem Hellenismus — sind die der Personalität und Individualität. Wenn man dies den Kern allen Liberalismus nennen möchte, der längst seinen ideenmäßigen — und auch politisch wirksamen — Siegeszug durch die ganze Welt angetreten hat, so ist dieser Liberalismus Ergebnis christlicher Verkündigung. Die Anerkennung des einzelnen ließ jahrhundertlang — unter den Nachwirkungen einer sehr aristokratisch-aristotelischen Staatsphilosophie — auf sich warten. Renaissance, Reformation und Französische Revolution brachten sie aber unaus-

löschlich ans Tageslicht. Häufig mußten sich diese Ideen gegen ein organisiertes, institutionell dem antiken Organisationsschema verhaftetes Kirchenwesen durchsetzen. Letztlich aber ist auch die Französische Revolution nicht ohne die biblische Botschaft denkbar — zumindest in ihren substanziellen Gehalten.

Die Fähigkeit zur Reform

Vor allem aber hat die europäische Fähigkeit zur andauernden Reform einen zutiefst biblischen Ursprung. Daß keine Weltkultur, die der europäischen vorausging, eine vergleichbare Kraft der Selbsterneuerung, der Veränderung und der Verbesserung entfaltet hat, ist dem Tatbestand zu danken, daß die christliche Verkündigung auf Wiederentwicklung angelegt ist, und zwar bereits in den biblischen Schöpfungsberichten, die die anhaltende Veränderung, Neuordnung, Verbesserung der Verhältnisse zur großen Aufgabe des dem Herrn verantwortlichen Menschen macht.

Die Zukunft ist der wertvollste Gehalt christlicher Vergangenheit.

Diese exklusiv europäische Entwicklung der Reformfähigkeit ist begründet in der christlichen Eschatologie, mag diese auch noch so oft in kirchlichen Dogmatiken auf die letzten Seiten verbannt worden sein, die von den „letzten Dingen“ handeln. In diesem Zusammenhang sind die immer wieder aufkommenden christlichen Reformbewegungen ebenso zu erwähnen — man denke nur an die Geschichte des Mönchtums — als auch unter europapolitischen Gesichtspunkten, die großen europäischen Utopien, wie sie Thomas Moore oder der Herzog von Sulley oder Gottfried Wilhelm Leibniz formuliert haben.

Ihren stärksten Ausdruck schaffte sich diese Grundhaltung in den Anfängen der protestantischen Reformation. Luthers Gedanke über die Kirche als eine Gemeinschaft, die der ständigen Erneuerung bedürfe (*ecclesia semper reformanda*), übertrug sich unbeschadet aller bitteren Erfahrungen, die man bei den Bauernaufständen von 1525 gemacht hatte, auf die Grundeinstellung weiter protestantischer Kreise zum Politischen schlechthin. So sehr man im Luthertum interessiert war an einer Festigkeit der Verhältnisse, so obrigkeitshörig man auch wurde, diejenigen, die von evangelischem Denken geprägt waren — und es waren die meisten, die hoheitliche Verantwortung trugen —, brachten diese Grundhaltung des Willens auf Veränderung hin ein. Wie anders ist es zu erklären, daß protestantische Länder kaum blutige Revolutionen erlebten — und dennoch fortschrittlich handelten!

³⁰⁾ August Winnig, Europa, Essays, 1937.

Die Mündigkeit der Welt

Der Protestantismus hat einen bedeutungsvollen geistigen Beitrag zur gegenwärtigen Gestaltung Europas geleistet. Die reformatorischen Ideen verbreiteten sich weit über den evangelisch konfessionellen Raum hinaus. Über die Französische Revolution und den französischen Laizismus haben sie stark in den romanischen Raum hineingewirkt.

Das gilt selbst für Entwicklungen, die da und dort heftig beklagt werden. Man denke etwa an die Emanzipation des Profanen. Es war Luther, der mit seiner Zwei-Regimenten-Lehre den Anstoß zur großen Verselbständigung des Politischen gegenüber allen kirchlichen Ansprüchen gegeben hat. Damit hat er den Prozeß der Loslösung in Gang gesetzt, der im nachkonstantinischen Zeitalter über tausend Jahre hinweg gebremst worden ist, aber nicht mehr aufgehalten werden konnte. Auch wer den Begriff der „Mündigkeit der Welt und des Menschen“ für sehr mißverständlich, schillernd, irreführend hält, wird dennoch zugeben müssen, daß die damit umschriebene Bewußtwerdung der Welt im frühen 16. Jahrhundert, in der Reformation ihren Ursprung hat. Gerade dieses Selbstverständnis aber ist charakteristisch für das Europa der Gegenwart.

Daß die wirtschaftlich-industrielle Entwicklung Europas ohne den Beitrag Calvins und ohne das lutherische Berufsethos nicht denkbar ist, hat Max Weber längst deutlich genug bewiesen.

Ebensowenig wird bestritten, daß Leibniz, Kant und Schleiermacher elementare Grundlagen für die europäische Philosophie der Gegenwart lieferten — wobei ihre Ideen weit über den protestantischen Raum hinauswirkten.

Erst recht ist die moderne demokratische Staatlichkeit ohne Protestantismus nicht zu denken — vor allem dank der Mitgift aus dem angelsächsischen Raum, wie die Formulierung der Menschenrechte —, seit einer Generation anerkannter internationaler Besitz und für viele, einzelne wie Gruppen, einzige politische Hoffnung.

Sehr praktische, die Kirchen unmittelbar betreffende Überlegungen kommen hinzu. Das Europa der Römischen Verträge ist längst in Aktion. Neue Strukturen, neue Rechtsrealitäten, neue staatskirchenrechtliche Beziehungen haben sich entwickelt. Je mehr Sozialpolitik Europa betreibt, um so größer wird die Notwendigkeit, das Verhältnis auch der kirchli-

chen Diakonie zu den europäischen Institutionen rechtlich zu regeln. Im eigenen Interesse wie um der inhaltlichen Gestaltung der Brüsseler Sozialpolitik willen ist kirchliches Engagement geboten.

Brüssel weiß dies. Kommissionspräsident Roy Jenkins hat mit gutem Grunde deshalb verlangt, daß auch die Kirchen die Möglichkeit haben sollten, nicht nur an der Formulierung neuer Politiken im Diskussionsstadium teilzunehmen, sondern auch an ihrem Vollzug. Ausdrücklich sprach er vom dritten Sozialpartner. In ihm haben die freien kirchlichen Verbände — in Deutschland Caritas und Diakonie — ihren Platz neben den weltanschaulich neutralen Organisationen. Längst hat es sich in Brüssel eingebürgert, daß die dortigen Fonds den privaten Trägern unter den gleichen Bedingungen wie den öffentlichen bei der Finanzierung helfen.

Um der Kirche willen

Für die Kirchen und ihre Gremien erwächst daraus die Notwendigkeit, sich auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft sprechfähig zu machen. Notwendig ist daher ein diakonischer Rat der evangelischen Kirchen innerhalb der EG. Bis dahin aber ist noch ein langer Weg. Zu unterschiedlich sind die Strukturen karitativer Tätigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten, zu differenziert die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Kirche einerseits und kirchlichen Wohltätigkeitsorganisationen andererseits, zu sehr weicht das Verständnis vom Auftrag ab und zu oft wird die Beurteilung der Möglichkeiten organisierten diakonischen Einsatzes falsch eingeschätzt.

Für die Kirchen selbst wie auch für die Brüsseler Institutionen ist es, je mehr sie mit den Kirchen zusammenarbeiten, notwendig, sich an Modellvorstellungen, die beschleunigt zu entwickeln sind, an Gesetzgebung und Verwaltung zu orientieren. Sie aber fehlen bis heute. Denn es gibt noch nicht einmal eine Synopse, die es erlaubt, die einzelnen nationalen Modelle miteinander zu vergleichen. Woran soll man sich orientieren? An den partnerschaftlich-subsidiären Regelungen der Bundesrepublik, an der staatszentralistischen Praxis Frankreichs, an den karitativ-subsidiären Verfahren Italiens oder den staatshoheitlich bestimmten Englands?

Das sogenannte soziale Europa verlangt nach einem diakonischen Europa als Gesprächspartner. In einem „Europa mit menschlichem Antlitz“ darf das Europa der Diakonie nicht fehlen.

Die Europäische Sozialcharta

Inhalt, Mängel und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

I. Einleitung

In der jüngsten Zeit hat sich die Diskussion um die Menschenrechte und ihre Realisierung spürbar intensiviert. Charakteristisch ist dabei, daß sie sich nicht auf die politischen und bürgerlichen Menschen- und Grundrechte, die sog. klassischen Grundrechte beschränkt, sie dehnt sich vielmehr zunehmend auf die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte aus.

Die Verlagerung des Schwerpunkts der Diskussion auf die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte ist auch — jedoch nicht ausschließlich — im Zusammenhang mit der derzeitigen wirtschaftlichen Krisensituation zu sehen, in der die Gefahr besteht, daß Rechte und Grundsätze, deren Einhaltung bzw. Gewährung in einer wirtschaftlich guten Lage selbstverständlich ist, stillschweigend mißachtet werden. Aus diesem Grunde hat jetzt auch in der Bundesrepublik z. B. verstärkt die Diskussion um die Aufnahme eines „Rechts auf Arbeit“ ins Grundgesetz eingesetzt.

Die Debatte um eine bessere institutionelle Absicherung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte und damit um eine Gleichstellung dieses neuen Grundrechtstypus mit den klassischen politischen und bürgerlichen Grundrechten zieht immer weitere Kreise. So hat sich z. B. der luxemburgische Ministerpräsident Thorn auf der Plenarsitzung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 25. Januar 1978 zu diesem Problemkreis geäußert, und nunmehr schalten sich auch die Gewerkschaften verstärkt in diese Diskussion ein.

Auf der Suche nach geeigneten Instrumenten zur Absicherung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte scheint jedoch in Vergessenheit geraten zu sein, daß bereits internationale Verträge bestehen, die diese Zielsetzung in Ansätzen erfüllen. Wenn diese Verträge bisher nicht die Wirkung erzielen konnten, die man ihnen zugeordnet hatte, so lag dies meist daran, daß sie keinen unmittelbaren Rechtscharakter für den einzelnen Bürger haben, sondern nur eine zwischenstaatliche Verpflichtung zur Einräumung gewisser Rechte begründen.

Der wahrscheinlich wichtigste dieser internationalen Verträge ist die am 18. Oktober 1961 in Turin von der Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnete Europä-

INHALT

- I. Einleitung
- II. Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961
 - Entwicklung
 - Zielsetzung der Charta
 - Inhalt
 - Annahmemodus
 - Überwachungssystem
- III. Erfahrungen mit der Europäischen Sozialcharta
 - Umfang der Ratifizierung
 - Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung der Vertragsstaaten
 - a) Auswirkungen vor der Ratifizierung
 - b) Auswirkungen nach der Ratifizierung
- IV. Mängel der Europäischen Sozialcharta
 - Lediglich ein Katalog von Mindestforderungen
 - Annahmemodus und Ratifikationsverhalten der Vertragsstaaten
 - Rechtsnatur der Sozialcharta
 - Effektivität des Überwachungsverfahrens
 - a) Berichtspflicht der Vertragsstaaten
 - b) Zeitdauer des Überwachungsverfahrens
 - c) Zahl der Kontrollinstanzen
 - d) Stellung der Kontrollinstanzen
 - e) Bisherige Ergebnisse des Kontrollverfahrens
 - Stellung der Sozialpartner
- V. Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Sozialcharta
 - Inhalt der Bestimmungen
 - Aufnahme neuer Bestimmungen
 - Annahmemodus
 - Änderung des Rechtscharakters
 - Verbesserung des Überwachungsverfahrens
 - Stellung der Sozialpartner
- VI. Schlußwort

ische Sozialcharta, die 1964 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde¹⁾. 30 Tage nach der Hinterlegung der fünften Ratifikationsurkunde trat sie am 26. Februar 1965 für das Vereinigte Königreich von Großbritannien, Schweden, Norwegen, Irland und die Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Zwischenzeitlich ist sie von weiteren Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert worden.

Die Europäische Sozialcharta umfaßt eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten, angefangen vom Recht auf Arbeit über das Recht auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen bis zum Recht auf Schutz der Gesundheit.

In Anbetracht der Tatsache, daß die Forderung nach einer Revision der Sozialcharta nicht nur von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates erhoben, sondern auch von den Gewerkschaften zunehmend aufgegriffen und unterstützt wird, erscheint

II. Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961

Entwicklung

Bei der Ausarbeitung der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde offenbar, daß aufgrund der großen Übereinstimmung die Formulierung und Festlegung der politischen und bürgerlichen Grundrechte, der sog. „klassischen“ Grund- und Menschenrechte, keine großen Schwierigkeiten bereitete, daß es aber bei den wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten erhebliche Differenzen gab. Aus diesem Grunde wurden die wirtschaftlichen und sozialen Rechte aus der Menschenrechtskonvention ausgeklammert, um sie in einer eigenen Konvention zu regeln²⁾.

¹⁾ Vgl. Gesetz zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961. Bundesgesetzblatt (BGBl.) II, S. 1261. Der Text der Europäischen Sozialcharta ist abgedruckt in: BGBl. II (1964), S. 1262 ff.; ebenso in: Peter Pulte (Hrsg.), Menschenrechte. Texte internationaler Abkommen, Pakte und Konventionen, Heggen-Dokumentation 6, Opladen 1974, S. 125 ff.¹

²⁾ Vgl. zur Entstehungsgeschichte insbesondere: Matthias Mitscherlich, Das Arbeitskämpfrecht der Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Sozialcharta, Baden-Baden 1977, S. 18 ff.; Hans Wiebringhaus, Die Europäische Sozialcharta. Überarbeiteter Text eines am 12. Dezember 1975 im Rahmen einer Veranstaltung der Europa-Union Speyer gehaltenen Vortrages. Straßburg 1975, S. 8 ff., im folgenden zitiert als: Wiebringhaus, Sozialcharta; ebenso: Drawing Up and Implementation of the European Social Charter. Report for the Symposium on the European Social Charter and Social Policy Today, Strasbourg, 7—9 December 1977, presented by Mr. Pierre Laroque, Council of Europe, Doc. AS/Coll/Charte 1 — E.

es notwendig, den Inhalt und Zweck der Europäischen Sozialcharta, die in der Öffentlichkeit relativ unbekannt geblieben ist, in Erinnerung zu rufen. Ausgehend von den Schwachstellen dieses bestehenden Vertrages soll dann der Weg aufgezeigt werden, auf dem die Sozialcharta weiterentwickelt werden müßte, um zum *Grundgesetz des Europarates* auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte zu werden und damit eine echte Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu sein. Ein derartiger Grundrechtskatalog würde dann nicht nur einen neuen Grundrechtstypus absichern, sondern er wäre gleichzeitig Leitfaden für eine weitere Vereinheitlichung und Integration auf sozialpolitischem und wirtschaftlichem Gebiet, wobei sich die Bedeutung und die Ausstrahlung dieses Vertrages nicht nur auf das Europa der Europäischen Gemeinschaften beschränken, sondern auf das gesamte nicht-kommunistische Europa erstrecken würde.

Von 1953 bis 1961 arbeiteten verschiedene Ausschüsse des Ministerkomitees und der Beratenden Versammlung des Europarates an der Formulierung eines Vertragstextes.

Der im Februar 1958 vom Ministerkomitee vorgelegte Textentwurf diente der vom Europarat in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) für den Dezember 1958 nach Straßburg einberufenen dreigliedrigen Konferenz (Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) als Beratungsgrundlage.

Das vom Ministerkomitee eingesetzte Sozialkomitee erarbeitete dann — unter Berücksichtigung der vorliegenden Vorschläge und Textentwürfe — einen endgültigen Text für die Konvention.

Nach acht Jahren Vorarbeit war es dann soweit: Am 18. Oktober 1961 wurde die Europäische Sozialcharta von der Mehrzahl der damaligen Mitgliedstaaten des Europarates in Turin unterzeichnet. 1965 trat die Charta in Kraft.

Zielsetzung der Charta

Als Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die die bürgerlichen und politischen Grundrechte enthält, umfaßt die Europäische Sozialcharta die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Die Sozialcharta stellt somit auf einen neuen Grundrechtsbegriff ab:

„Es sollen auf Grund dieser neuen Art von Grundrechten dem einzelnen vom Staat positive Leistungen zugesichert werden, die ihm in den Wechselfällen des Lebens als Daseinsgarantie dienen sollen.“³⁾ Die Festlegung solcher sozialer Grundrechte, die vom Staat ein bestimmtes Handeln, eine bestimmte qualifizierbare Leistung verlangen, ist Ziel der Charta.

Die Charta will durch die Erhaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine engere Verbindung zwischen den Mitgliedern des Europarates herstellen, „um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu wahren und zu verwirklichen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern“⁴⁾.

„Die Sozialcharta prägt der Gedanke der europäischen Solidarität; denn sie ist ein Versuch, die Haltung der europäischen Regierungen zu harmonisieren, und gleichzeitig ein erster Schritt auf dem Weg zu einer Überwindung der fundamentalen Divergenzen zwischen Nord- und Südeuropa.“⁵⁾

Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, enthält die Charta „die sozialpolitischen Mindestforderungen für ein einheitliches europäisches Arbeits- und Sozialrecht sowie bestimmte Verpflichtungen der Vertragsparteien, die diesen Mindestforderungen entsprechen“⁶⁾.

Inhalt

Die Europäische Sozialcharta besteht aus einer Präambel, 5 Teilen und einem Anhang.

Teil I enthält 19 Absätze, in denen die gleiche Anzahl von Grundrechten generell formuliert wird⁷⁾:

- Art. 1: Recht auf Arbeit
- Art. 2: Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen
- Art. 3: Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen
- Art. 4: Recht auf gerechtes Arbeitsentgelt

³⁾ Herbert Schambeck, Grundrechte und Sozialordnung. Gedanken zur Europäischen Sozialordnung, Berlin 1969, S. 51 f.

⁴⁾ Europäische Sozialcharta, Präambel.

⁵⁾ Georg Kahn-Ackermann, Den Begriff Freiheit auf das Arbeitsleben ausdehnen. Europäische Sozialpolitik im Europarat, in: Europäische Sozialcharta, Sonderbeilage Europäische Zeitung 12/1977, S. I.

⁶⁾ A. Knopp, Die Europäische Sozialcharta, in: Recht der Arbeit, Jg. 1965, S. 4.

⁷⁾ Entnommen aus: Wiebringhaus, Sozialcharta, a. a. O., S. 13.

- Art. 5: Vereinigungsrecht
- Art. 6: Recht auf Kollektivverhandlungen
- Art. 7: Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz
- Art. 8: Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz
- Art. 9: Recht auf Berufsberatung
- Art. 10: Recht auf Berufsausbildung
- Art. 11: Recht auf Schutz der Gesundheit
- Art. 12: Recht auf soziale Sicherheit
- Art. 13: Recht auf Fürsorge
- Art. 14: Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste
- Art. 15: Recht der Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung
- Art. 16: Recht der Familie auf sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz
- Art. 17: Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz
- Art. 18: Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Ausland
- Art. 19: Recht der Gastarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand

„Während jeder der 19 Absätze dieses I. Teils der generellen Formulierung jeweils eines Grundrechts gewidmet ist, enthält der II. Teil der Sozialcharta für jedes dieser Rechte einen bestimmten Artikel, in dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, die für die Durchführung des betreffenden Rechts notwendigen Maßnahmen zu treffen.“⁸⁾

Der II. Teil enthält somit eine Präzisierung der in Teil I generell formulierten Grundrechte hinsichtlich der Maßnahmen, die zu ihrer Realisierung durchzuführen sind.

Annahmemodus

Teil III regelt den besonderen Modus der Ratifikation der Charta durch die Mitgliedstaaten. Entgegen anderen internationalen Verträgen muß die Charta nicht vollständig angenommen werden; es wurde auch nicht die Möglichkeit des Vorbehalts gewählt, wie dies bei anderen internationalen Verträgen und Abkommen möglich ist.

⁸⁾ Ebd., S. 12.

Da in den Vertragsstaaten ein sehr unterschiedliches soziales und wirtschaftliches Niveau bestand, war klar, daß es nicht allen Staaten möglich wäre, die Charta in ihrer Gesamtheit anzunehmen⁹⁾. Aus diesem Grunde wurde die Möglichkeit einer teilweisen Annahme, allerdings mit gewissen Einschränkungen, geschaffen.

Aus einem Kern von sieben Artikeln des Teils II sind mindestens fünf anzunehmen. Dieser Kern besteht aus folgenden Rechten:

1. Recht auf Arbeit (Art. 1)
2. Vereinigungsrecht (Art. 5)
3. Recht auf Kollektivverhandlungen, einschließlich Streikrecht (Art. 6)
4. Recht auf soziale Sicherheit (Art. 12)
5. Recht auf Fürsorge (Art. 13)
6. Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Art. 16)
7. Recht der Gastarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand (Art. 19)

Zusätzlich zu den fünf Kernartikeln sind so viele Artikel oder nummerierte Absätze zu akzeptieren, daß die Gesamtzahl von mindestens zehn Artikeln oder 45 nummerierten Absätzen erreicht wird.

Überwachungssystem

„Wie für alle bedeutenden völkerrechtlichen Verträge, die der Sicherung der Grundrechte des einzelnen gewidmet sind, gilt auch für die Sozialcharta der Grundsatz, daß es nicht genügt, derartige Rechte international zu formulieren und von den Staaten in verbindlicher Form anerkennen zu lassen. Es ist im übrigen erforderlich, ein internationales Rechtsschutzsystem vorzusehen, das es ermöglicht, die effektive Einhaltung der Vertragsbestimmungen konkret zu überwachen.“¹⁰⁾

⁹⁾ Vgl. ebd., S. 15.

¹⁰⁾ Hans Wiebringhaus, Die Sozialcharta des Europarates — Eine Bilanz (Manuskript), o. O., o. J., S. 3; im folgenden zitiert als: Wiebringhaus, Sozialcharta des Europarates.

Wie beim Annahmemodus weist die Charta auch beim Überwachungssystem gegenüber anderen internationalen Abkommen eine Besonderheit auf. „Während [z. B.] die Menschenrechtskonvention eine Kommission und einen Gerichtshof einsetzt . . ., weist die Europäische Sozialcharta einen im wesentlichen verwaltungsinternen Kontrollmechanismus auf.“¹¹⁾

Dieser Mechanismus stellt sich folgendermaßen dar: Im Abstand von zwei Jahren müssen die Regierungen der Vertragsstaaten dem Generalsekretär des Europarates einen Bericht über die innerstaatliche Anwendung der Normen der Sozialcharta abgeben (Art. 21). Diese Berichte werden zuvor den größten nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (für die Bundesrepublik die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund) vorgelegt, die ihrerseits die Möglichkeit haben, eine Stellungnahme zum Bericht abzugeben; diese Stellungnahme wird dem Generalsekretär des Europarates zusammen mit dem Regierungsbericht zugeleitet (Art. 23).

Die Berichte werden sodann von einem unabhängigen Sachverständigenausschuß geprüft (Art. 25). Das Prüfungsergebnis wird einem Unterausschuß des Regierungssozialausschusses (Art. 27), der aus je einem Vertreter der Vertragsparteien besteht, zugeleitet. Zu den Beratungen dieses Gremiums werden Vertreter von internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (die Arbeitnehmer werden durch den Europäischen Gewerkschaftsbund vertreten) eingeladen, die in beratender Eigenschaft teilnehmen.

Weiterhin wird der Bericht der Sachverständigen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zugeleitet (Art. 28). Die Stellungnahmen des Unterausschusses des Regierungssozialausschusses und der Parlamentarischen Versammlung werden dann dem Ministerkomitee vorgelegt (Art. 29), das mit Zweidrittelmehrheit Empfehlungen an die Vertragsparteien beschließen kann.

¹¹⁾ Luzius Wasescha, Recht und Empfehlung. Menschenrechte und Sozialcharta, in: Europäische Sozialcharta, Sonderbeilage Europäische Zeitung 12/1977, S. II.

III. Erfahrungen mit der Europäischen Sozialcharta

Umfang der Ratifizierung

Bei ihrem Inkrafttreten am 26. Februar 1965 war die Charta von fünf Staaten (Großbritannien, Norwegen, Schweden, Irland und Bundesrepublik Deutschland) ratifiziert worden.

In der Zwischenzeit haben auch Dänemark, Italien, Zypern, Österreich, Frankreich und Island die Charta angenommen, so daß sie in insgesamt elf Staaten verbindlich ist.

Für die nächste Zeit haben weitere Staaten die Ratifizierung angekündigt¹²⁾.

Bis heute hat jedoch lediglich ein Staat — nämlich Italien — alle 72 Einzelbestimmungen angenommen. Insgesamt kann gesagt werden, daß die Charta im Durchschnitt zu ca. 80 Prozent angenommen wurde (von den elf Staaten wurden insgesamt 634 Einzelbestimmungen akzeptiert, bei $11 \times 72 = 792$ möglichen)¹³⁾.

Von der Bundesrepublik Deutschland wurden 1964/67 der 72 Einzelbestimmungen angenommen¹⁴⁾.

Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung der Vertragsstaaten

a) Auswirkungen vor der Ratifizierung

Die Bestimmungen der Charta veranlassen die Staaten, die die Absicht haben, die Charta bzw. Teile davon zu ratifizieren, ihre Gesetzgebung daraufhin zu überprüfen, ob diese mit den anzunehmenden Bestimmungen der Charta in Einklang stehen. Ist dies nicht der Fall, so ändern die Staaten vielfach die entsprechenden Gesetze, damit die Bestimmungen der Charta angenommen werden können. Als Beispiel können die Gesetzgebung der Schweiz hinsichtlich der Anwendung der Arbeitslosenversicherung auf Ausländer sowie ein luxemburgischer Gesetzentwurf genannt werden, der die Anerkennung des Beamtenstreikrechts vorsieht, so daß die luxemburgische Gesetzgebung bei einer Ratifizierung der Charta dem Art. 6 Abs. 4 entsprechen würde¹⁵⁾.

¹²⁾ Vgl. Wiebringhaus, Sozialcharta des Europarates, a. a. O., S. 4 f.

¹³⁾ Ebd., S. 7.

¹⁴⁾ Vgl. BGBI. II (1964), S. 1261.

¹⁵⁾ Vgl. Wiebringhaus, Sozialcharta des Europarates, a. a. O., S. 43; vgl. auch: Klaus Fuchs, Druck

b) Auswirkungen nach der Ratifizierung

Änderungen der nationalen Gesetze sind auch nach der Ratifizierung festzustellen. Sie wurden von den Staaten zum Teil direkt eingeleitet, da bei der Annahme einer entsprechenden Bestimmung der Charta die Notwendigkeit der innerstaatlichen Gesetzesänderung offenkundig war. Als Beispiele können Anpassungen in Österreich hinsichtlich der Sozialgesetzgebung sowie verschiedene Gesetzesänderungen in Frankreich (Sozialhilfe, Familienzusammenführung von Gastarbeitern etc.) angeführt werden¹⁶⁾.

Zum Teil gehen die Gesetzesänderungen auch auf entsprechende Beanstandungen und Hinweise im Verlauf des Überwachungsverfahrens zurück. So sind Änderungen der Seemannsgesetze in Dänemark, Norwegen, Schweden, Großbritannien, Zypern und der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen worden, um nur eines von vielen Beispielen zu nennen¹⁷⁾.

Im Rahmen des Überwachungsverfahrens lassen sich ca. 50 Rechtsänderungen aufzeigen, von denen mehr als zwei Dutzend ausschließlich auf die Charta zurückzuführen sind¹⁸⁾.

Der Erfolg hinsichtlich der Auswirkungen im Sinne einer entsprechenden Änderung nationaler Gesetze „ergibt sich [dabei] mehr oder weniger auch aus dem moralischen Druck, der von den Organen des Europarates sowie den verschiedensten Stellen außerhalb dieser Organisation auf die Vertragsstaaten ausgeübt werden kann... Die Erfahrung und die Praxis haben gezeigt, daß die Regierungen die Folgen nicht unterschätzen, die sich aus einer Nichtbeachtung der Normen der Sozialcharta ergeben, und sich bemühen, die Gesetzgebungen ihrer Länder an der Charta auszurichten“¹⁹⁾.

auf Neun und Zwanzig. Praktische Auswirkungen der Sozialcharta, in: Europäische Sozialcharta, Sonderbeilage Europäische Zeitung 12/1977, S. I.

¹⁶⁾ Vgl. Wiebringhaus, Sozialcharta des Europarates, a. a. O., S. 43 f.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu ausführlich ebd., S. 43—45.

¹⁸⁾ Vgl. ebd., S. 44; sowie: Klaus Fuchs, a. a. O., S. I.

¹⁹⁾ Wiebringhaus, Sozialcharta, a. a. O., S. 37.

IV. Mängel der Europäischen Sozialcharta

Lediglich ein Katalog von Mindestforderungen

Der lange und komplizierte Entwicklungsgang des Entwurfes der Europäischen Sozialcharta weist bereits auf die Schwierigkeiten hin, die die Formulierung von wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten mit sich brachte — Schwierigkeiten insbesondere deshalb, weil „die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten des Europarates ebenso berücksichtigt werden [mußten] wie die Verschiedenheit der Rechtssysteme der einzelnen Staaten“²⁰⁾.

Die Normen der Sozialcharta wurden deshalb so abgefaßt, „daß sie das Minimum eines gemeinsamen Standards enthalten, der von allen europäischen Ländern in absehbarer Zeit erreicht werden kann“²¹⁾.

Dies bedeutet, daß einige der Bestimmungen der Charta kein fest fixiertes Ziel enthalten, sondern nur allgemeine, unverbindlich anzustrebende Zielsetzungen, die zudem noch durch ihre Formulierung die Möglichkeit einer weiten Auslegung und Interpretation nicht nur erlauben, sondern vielfach geradezu herausfordern²²⁾. Als Beispiel sei hier Artikel 2 Absatz 1 genannt, in dem es heißt, daß sich die Vertragsparteien verpflichten, „für eine angemessene tägliche und wöchentliche Arbeitszeit zu sorgen und die Arbeitswoche fortschreitend zu verkürzen, soweit die Produktivitätssteigerung und andere mitwirkende Faktoren dies gestatten“²³⁾.

Während z. B. bereits 1935 im Rahmen eines Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation die Vierzigstundenwoche normiert worden war, konnte man sich bei der Entwicklung der Charta nicht zu einem ähnlichen Schritt entschließen. Vor allem die Gewerkschaften verwiesen deshalb schon bei den Vorberatungen im Rahmen der Ausarbeitung des Textes der Charta „auf den Widerspruch, daß in einem in den sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhundert verkündeten Idealprogramm etwas nicht einmal unverbindlich als anzustrebendes Ziel genannt werden soll, was vielfach bereits zur Selbstverständlichkeit geworden ist“²⁴⁾.

Die Charta insgesamt — dies gilt in verstärktem Maße noch für einige Einzelbestimmun-

gen — enthält somit lediglich Mindestforderungen für einheitliche sozialpolitische Ziele; somit „bewegt sich der materielle Inhalt der Bestimmungen der Sozialcharta an der unteren Grenze des sozialen Rechts in Westeuropa“²⁵⁾.

Bei diesem Charakter der Charta ist es nicht verwunderlich, daß die sozialen und wirtschaftlichen Rechte insbesondere in den Industriestaaten West- und Nordeuropas vielfach bereits weiterentwickelt sind, als sie durch die Charta festgelegt werden.

Bei der Beurteilung der Charta muß auch berücksichtigt werden, daß es sich bei ihrem Inhalt teilweise um „Prinzipien handelt, die zwar in den fünfziger Jahren als große Errungenschaft angesehen wurden, die jedoch heute von vielen Staaten als überholt betrachtet werden“²⁶⁾.

Die Charta setzte zwar eine Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in den Vertragsstaaten in Gang, sie war und ist jedoch nicht in der Lage, neue und richtungsweisende sozialpolitische Zielsetzungen vorzugeben. Dies ist auch der Grund dafür, daß man vergeblich nach einer Charta-Bestimmung über heute so bedeutende wirtschafts- und sozialpolitische Probleme wie z. B. die Mitbestimmung, die Vermögensbildung, die Gewinnbeteiligung etc. sucht.

Annahmemodus und Ratifikationsverhalten der Vertragsstaaten

Eine — schon erwähnte — Besonderheit der Charta ist, daß sie nicht insgesamt ratifiziert werden muß, sondern daß eine teilweise Annahme — bei Erfüllung gewisser Mindestnormen — möglich ist. Folgerichtig enthält denn auch Art. 20 Abs. 3 eine Klausel, die eine nachträgliche Annahme weiterer Bestimmungen der Charta durch die Vertragsstaaten erlaubt.

Der Annahmemodus der Charta hat auf der einen Seite den Vorteil, daß kein Staat gezwungen ist, sie insgesamt anzunehmen zu müssen, und daß es damit auch wirtschaftlich und sozialpolitisch weniger entwickelten Ländern ermöglicht wird, zumindest Teile der Charta anzunehmen zu können und die Charta nicht abzulehnen

²⁰⁾ H. Schambeck, a. a. O., S. 54 f.

²¹⁾ Peter L. Heyde, Die Europäische Sozialcharta, in: Arbeit und Recht, Jg. 1962, S. 71.

²²⁾ Vgl. Wiebringhaus, Sozialcharta, a. a. O., S. 39.

²³⁾ Europäische Sozialcharta, Art. 2 Abs. 1; in: BGBl. II (1964), S. 1265.

²⁴⁾ J. W. Brügel, Die Europäische Sozialcharta, in: Europa-Archiv, Folge 11/1962, S. 401.

²⁵⁾ Walter Henkelmann, Die Europäische Sozialcharta, in: Soziale Sicherheit 1962, S. 12 (Sperrung im Original).

²⁶⁾ Siegfried-Günter Nagel, Harmonie im Wettbewerb. Wirtschaftliche Aspekte, in: Europäische Sozialcharta, Sonderbeilage Europäische Zeitung 12/1977, S. II.

zu müssen, weil sie insgesamt zu hohe Ansprüche und Verpflichtungen für diese Länder bringen würde.

Auf der anderen Seite steht jedoch der Nachteil, daß Bestimmungen, die eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung erforderlich machen würden, nicht angenommen werden müssen. In der Praxis hat sich deshalb auch gezeigt, daß die Vertragsstaaten in der Regel nur die Bestimmungen annehmen, denen die nationale Gesetzgebung bereits voll oder weitgehend entspricht. Es ist somit ins Belieben der Staaten gestellt, ob sie darüber hinaus ihre Gesetze ändern, um später weitere Bestimmungen der Charta annehmen zu können. Eine Verpflichtung hierzu besteht jedoch nicht. Hinzu kommt, daß die Staaten offenbar keine besondere Neigung verspüren, nachträglich Bestimmungen anzunehmen, selbst dann nicht, wenn geänderte und angepaßte nationale Gesetze etc. dies erlauben würden. Bis heute hat jedenfalls noch kein Vertragsstaat von der in Art. 20 vorgesehenen Möglichkeit der nachträglichen Annahme zusätzlicher Bestimmungen Gebrauch gemacht²⁷⁾.

Zur Erläuterung seien hier Beispiele aus der Bundesrepublik angeführt. Unter den Bestimmungen der Charta, die 1964 von der Bundesrepublik nicht angenommen wurden, ist auch Art. 7 Abs. 1, der ein Beschäftigungsalter von mindestens 15 Jahren für Jugendliche vorsieht. Das Mindestbeschäftigungsalter für Jugendliche betrug 1964 in der Bundesrepublik 14 Jahre; Art. 7 Abs. 1 wurde deshalb nicht angenommen. 1976 wurde das Jugendarbeitsschutzgesetz geändert, u. a. wurde in § 7 Abs. 1 das Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung auf 15 Jahre festgelegt²⁸⁾. Art. 7 Abs. 1 der Sozialcharta könnte nunmehr angenommen werden, da die nationale Gesetzgebung ihm entspricht; die nachträgliche Annahme ist jedoch bis heute nicht erfolgt.

Nach deutschem Recht sind auch in der Zeit des Mutterschutzes Ausnahmen vom Kündigungsverbot möglich, während Art. 8 Abs. 2 der Sozialcharta aussagt, daß „es als ungesetzlich zu betrachten [sei], daß ein Arbeitgeber eine Frau während ihrer Abwesenheit infolge Mutterschaftsurlaub oder so kündigt,

daß die Kündigungsfrist während einer solchen Abwesenheit abläuft“.

In der Antwort auf eine Anfrage des Bundestagsabgeordneten Büchner ließ die Bundesregierung 1974 erkennen, daß sie die Absicht hat, „bei einer Novellierung des Mutterschutzgesetzes dem Anliegen der Sozialcharta Rechnung zu tragen“²⁹⁾. Bis heute ist in dieser Richtung jedoch nichts geschehen. Das wäre vielleicht anders, wenn der Hang größer wäre, nachträglich weitere Bestimmungen der Charta anzunehmen.

Da sich die Staaten weitgehend die Bestimmungen der Charta aussuchen können, welche sie annehmen wollen, und sie in der Regel nur diejenigen annehmen, denen die nationalen Gesetze bereits entsprechen, ist auch kein Druckmittel dafür vorhanden — auch kein moralisches —, daß die Staaten nach und nach die nationale Gesetzgebung mit weiteren Bestimmungen der Sozialcharta in Einklang bringen. Die Erreichung eines für alle Staaten gleichen Mindeststandards an sozialpolitischen Bestimmungen ist somit allein ins Ermessen der Staaten gestellt bzw. von deren Wohlverhalten abhängig.

Rechtsnatur der Sozialcharta

Wesentlich ist die Frage, welche rechtlichen Konsequenzen die Ratifizierung der Sozialcharta mit sich bringt.

Zur Beurteilung ist in erster Linie die Charta selbst heranzuziehen, die in Art. 32 unter anderem Bestimmungen über das Verhältnis zwischen Sozialcharta und innerstaatlichem Recht enthält. Danach „sollen Bestimmungen der Sozialcharta geltende Vorschriften des innerstaatlichen Rechts unberührt lassen, die den geschützten Personen eine günstigere Behandlung als die Sozialcharta einräumen. Es ließe sich daraus das Umkehrargument ableiten, daß ungünstigere Vorschriften des innerstaatlichen Rechts durch günstigere Bestimmungen der Sozialcharta ‚berührt‘ — und zwar unmittelbar beeinflusst werden können“³⁰⁾.

Im ersten Absatz des Anhangs zu Teil III der Sozialcharta ist jedoch klargestellt, daß Einverständnis darüber besteht, „daß die Charta

²⁷⁾ Vgl. Wiebringhaus, Sozialcharta des Europarates, a. a. O., S. 8.

²⁸⁾ Vgl. Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz — JArbSchG) vom 12. April 1976 (BGBl. I, S. 965).

²⁹⁾ Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/2412, S. 32.

³⁰⁾ Hellmut Georg Isele, Die Europäische Sozialcharta. Auf dem Wege von den allgemeinen Menschenrechten zu den sozialen Menschenrechten, Wiesbaden 1967 (Sonderdruck), S. 20 f.

rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschließlich der in ihrem Teil IV vorgesehenen Überprüfung unterliegt“³¹⁾. Im Klartext: Dieser Passus, der angeblich auf Vorschlag der Bundesregierung eingefügt worden ist, soll „verhindern, daß irgendeine Bestimmung des Abkommens durch ‚Transformation‘ oder ‚Adoption‘ innerstaatlich in der Weise beachtlich wird, daß sich der Einzelne vor den staatlichen Gerichten auf die Sozialcharta berufen könnte“³²⁾.

Die Europäische Sozialcharta ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der für die ratifizierenden Staaten bindende Wirkung hat. Im Gegensatz zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren „soziales Gegen- oder Ergänzungsstück“ die Europäische Sozialcharta sein soll, begründet die Charta jedoch „kein unmittelbar geltendes Recht, sondern zwischenstaatliche Verpflichtungen der Vertragsparteien. Der einzelne kann also daraus vor den Gerichten der Mitgliedstaaten oder anderen innerstaatlichen Stellen keine Ansprüche geltend machen“³³⁾.

Die Normen der Europäischen Sozialcharta können somit hinsichtlich ihres Rechtscharakters „nicht mit denjenigen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950 verglichen werden, da dort unter bestimmten Voraussetzungen sogar Privatpersonen gestattet ist, gegenüber ihrer eigenen Regierung ein Verfahren wegen behaupteter Verletzung der Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof anzustrengen“³⁴⁾.

Die Tatsache, daß der einzelne Staatsbürger keine Möglichkeit hat, einen Rechtsanspruch aus den angenommenen Bestimmungen der Sozialcharta abzuleiten und diesen Anspruch vor einem nationalen oder internationalen Gericht einzuklagen bzw. diese als Beschwerdeinstanz bei einer Verletzung der in der Charta enthaltenen Grundrechte durch einen der Vertragsstaaten anzurufen, gilt als einer der Hauptkritikpunkte an der Charta.

³¹⁾ Anhang zur Sozialcharta, Teil III, in: BGBl. II (1964) S. 1285.

³²⁾ Wilhelm Wengler, Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat, Bad Homburg 1963, S. 11.

³³⁾ Denkschrift der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961. Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/2117, S. 28.

³⁴⁾ Wilhelm-Josef Schumacher, Die endgültige Fassung der Europäischen Sozialcharta, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 1962, S. 10.

Effektivität des Überwachungsverfahrens

Einer besonders kritischen Überprüfung bedarf das in Teil IV der Charta enthaltene Kontrollverfahren. „Da die Charta lediglich Staatenverpflichtungen enthält, der einzelne also keine Rechte daraus herleiten kann, ist dieses Kontrollverfahren für die wirksame Durchführung der Bestimmungen der Charta von entscheidender Bedeutung.“³⁵⁾

a) Berichtspflicht der Vertragsstaaten

Nach Art. 20 haben die Vertragsparteien alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der von ihnen angenommenen Bestimmungen abzuliefern. Sieht man einmal davon ab, daß es die Regierungen mit dem Abgabetermin der Berichte selten genau nehmen³⁶⁾, so ist festzustellen, daß die Berichte der Mitgliedstaaten nicht immer ausreichend Auskunft über die tatsächliche oder gesetzliche Situation geben. Hinzu kommt, daß verschiedene Begriffe unterschiedlich von den Mitgliedstaaten angewendet werden, so daß es zu zusätzlichen Mißverständnissen bei der Interpretation kommt, zumal eine internationale Auslegung vielfach nicht vorhanden ist, sondern von den Überwachungsgremien selbst erst geschaffen werden mußte³⁷⁾.

b) Zeitdauer des Überwachungsverfahrens

Eine weitere Unzulänglichkeit stellt die zeitraubende Abwicklung des Überwachungsverfahrens dar. „Zur Zeit beträgt die Gesamtdauer vom Ende des Berichtszeitraumes bis zur Entschließung des Ministerkomitees rund fünf (!) Jahre.“³⁸⁾ Bis die Prüfung der Berichte abgeschlossen ist, kann sich somit die Situation in den Vertragsstaaten bereits wieder geändert haben, so daß eine mögliche „Mängelrüge“ bereits gegenstandslos sein kann.

c) Zahl der Kontrollinstanzen

Die lange Zeitdauer des Überwachungsverfahrens ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß nicht weniger als vier Kontrollinstanzen

³⁵⁾ Valentin Klotz, Die Überwachung der Anwendung der Europäischen Sozialcharta, in: Bundesarbeitsblatt 4/1971, S. 275.

³⁶⁾ Abgabetermin für den Bericht zum 6. Überwachungszyklus (1976/77) war der 1. Juli 1978. Im Dezember 1978 lag der Bericht der Bundesregierung noch nicht vor.

³⁷⁾ Vgl. hierzu: Werner Löw, Überprüfung der Anwendung der Europäischen Sozialcharta, in: Recht der Arbeit, Heft 3/1973, S. 185.

³⁸⁾ Peter Büchner, Bedachte Verbesserungen tun not. Der Kontrollmechanismus der Sozialcharta, in: Europäische Sozialcharta, Sonderbeilage Europäische Zeitung 12/1977, S. III; vgl. hierzu auch: Wiebringhaus, Sozialcharta, a. a. O., S. 22 f.

am Überwachungsverfahren beteiligt sind, nämlich der unabhängige Sachverständigenausschuß, die Parlamentarische Versammlung, der Unterausschuß des Regierungsozialausschusses (oft auch Regierungsausschuß genannt) und das Ministerkomitee.

d) Stellung der Kontrollinstanzen

Problematisch ist nicht nur die Zahl der Kontrollinstanzen, sondern vor allem deren Zusammensetzung und mögliche Abhängigkeit.

Der Sachverständigenausschuß und die Parlamentarische Versammlung sind relativ unabhängig. Beim Sachverständigenausschuß könnte indessen die Einschränkung gemacht werden, daß die Mitglieder vom Ministerkomitee ernannt werden, wobei nur die Vertragsstaaten berechtigt sind, letztinstanzlich Kandidaten vorzuschlagen³⁹⁾.

Bedenklich ist die Stellung des Unterausschusses des Regierungsozialausschusses, insbesondere wegen seiner Abhängigkeit vom Ministerkomitee, das als letzte Instanz die Entscheidung darüber trifft, ob eine Empfehlung an einen Vertragsstaat gerichtet wird, d. h., ob ein Vertragsstaat wegen der Nichteinhaltung angenommener Bestimmungen der Charta „gerügt“ wird.

Der Unterausschuß des Regierungsozialausschusses setzt sich aus Vertretern, d. h. aus hohen Regierungsbeamten der Vertragsstaaten zusammen. Die Regierungsvertreter sind nun im Verlauf des Kontrollverfahrens gehalten, „Handlungen oder Unterlassungen anderer Mitgliedstaaten zu beurteilen und damit im gewissen Sinne in die innerstaatliche Kompetenz eines anderen Mitgliedstaates einzugreifen, ein Vorgang, der für Regierungsbeamte ungewöhnlich ist“⁴⁰⁾ und dem diese auch geflissentlich ausweichen.

Zusätzlich muß festgestellt werden, daß die Einschaltung dieses Ausschusses „eine bedenkliche Verwischung des rechtsstaatlichen Grundprinzips [bedeutet], wonach Parteien nicht zugleich Richter sein sollen. In der Tat sitzen im Regierungsausschuß Beamte der für die Verwirklichung der Charta zuständigen nationalen Ministerien gleichsam über sich selbst zu Gericht. Daß dies eine Art defensiver Solidarität der Ausschußmitglieder schafft, hat sich in der ständigen restriktiven Auslegung der Chartabestimmungen durch den Regierungsausschuß gezeigt“⁴¹⁾.

Ebenso bedenklich ist auch die Stellung des Ministerkomitees als entscheidender Kontrollinstanz. Zwischen Regierungsausschuß und Ministerkomitee existieren jeweils auf nationaler Ebene Verbindungen, und es besteht ein gemeinsames Interesse, da beide auf nationaler Ebene für die Verwirklichung der Sozialcharta mitverantwortlich sind. Aus diesem Grunde kann auch „nicht ausgeschlossen werden, daß ein Regierungsausschuß, der den Empfehlungsvorschlägen des Sachverständigenausschusses ablehnend gegenübersteht, Einfluß auf die Ministerbeauftragten über die Regierungen der Vertragsstaaten nimmt und eine Sperrminorität im Ministerkomitee bewirkt, wodurch die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreicht werden kann“⁴²⁾.

Die für den Regierungsausschuß festgestellte „Partei-gleich-Richter-Problematik“ gilt auch für das Ministerkomitee. Die bisherige Zurückhaltung des Ministerkomitees bei der Abgabe von Empfehlungen beruht dabei sicherlich auch darauf, „daß ihnen auf nationaler Ebene dieselben Beamten zuarbeiten, die auch im Regierungsausschuß sitzen“⁴³⁾. Hinzu kommt eine gewisse „Tradition der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit: sich nämlich nicht ohne Not, und das heißt nur in Extremfällen, gegenseitig weh zu tun“⁴⁴⁾.

Bei der Gesamtbeurteilung der Stellung der verschiedenen Kontrollinstanzen dürfte folgende Aussage deshalb einige Berechtigung besitzen: „Mit Absicht hat man die Kontrolle der Erfüllung der Europäischen Sozialcharta durch die Signatarstaaten einem ausgesprochen politischen Organ, nämlich dem Ministerkomitee des Europarates, anvertraut, das nicht nur in der Ermittlung des Sachverhalts keine volle Freiheit hat, sondern sich vermutlich bei seiner Endentscheidung von politischen Opportunitätsgesichtspunkten beeinflussen lassen wird. Vor allem aber wird es sehr oft so sein, daß keine der im Europarat vertretenen Regierungen ein Interesse daran haben wird, einen anderen Signatarstaat wegen einer Vertragsverletzung durch das Ministerkomitee in dieser Weise verurteilen zu lassen.“⁴⁵⁾

e) Bisherige Ergebnisse des Kontrollverfahrens

Die im vorigen Kapitel geäußerten Bedenken zu den einzelnen Kontrollinstanzen werden

³⁹⁾ Vgl. Valentin Klotz, a. a. O., S. 275.

⁴⁰⁾ Werner Löw, a. a. O., S. 185.

⁴¹⁾ Peter Büchner, a. a. O., S. III.

⁴²⁾ Valentin Klotz, a. a. O., S. 277.

⁴³⁾ Peter Büchner, a. a. O., S. III.

⁴⁴⁾ Ebd.

⁴⁵⁾ Wilhelm Wengler, a. a. O., S. 62 f.

gefestigt durch die bisherigen Ergebnisse des Überwachungsverfahrens.

So sind im 1. Überwachungsverfahren vom Sachverständigenausschuß insgesamt 57 Vorschläge für Empfehlungen gemacht worden.

Der Regierungsausschuß empfahl dem Ministerkomitee, keinen der 57 Empfehlungsvorschläge der Sachverständigen aufzugreifen⁴⁶⁾. Das Ministerkomitee gab im 1. Überwachungsverfahren keine Empfehlung an die Vertragsstaaten.

Auch die Ergebnisse der weiteren Überwachungsverfahren waren nicht anders: „Bis heute [wurde] noch keine ‚Verurteilung‘ eines Vertragsstaates ausgesprochen, obwohl entsprechende Anträge der unabhängigen Instanzen vorlagen. Lediglich ein diplomatischer Hinweis auf die Rügen der Vorinstanzen kam zustande.“⁴⁷⁾

Diese Ergebnisse sind nicht gerade geeignet, die Vermutungen und Befürchtungen hinsichtlich der Stellung und möglichen Abhängigkeit der beiden Instanzen Regierungsausschuß und Ministerkomitee zu widerlegen bzw. zu entkräften.

Im Verlauf der bisherigen Diskussionen „war man überwiegend der Meinung, daß eine Empfehlung des Ministerrates nach Artikel 29 eine ernsthafte Ermahnung eines Mitgliedstaates ist, die als internationale Rüge zu verstehen ist“⁴⁸⁾. Hierbei griff man auf Erfahrungen zurück, die bei der Überprüfung der Einhaltung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation gewonnen wurden.

„Die Sozialcharta führt nur zur Feststellung, daß in den Mitgliedstaaten dies oder jenes noch nicht den Normen der Sozialcharta entspricht und empfiehlt den Unterzeichnern, diese oder jene Maßnahme zu ergreifen. Daß solche Empfehlungen auch als Anprangerung empfunden werden, liegt nicht an der ‚Rechtsnatur der Empfehlungen‘, sondern an der Überempfindlichkeit von Behörden und Politikern, die Mühe haben zu verstehen, daß sie ihre Sache noch besser machen könnten.“⁴⁹⁾ Dieses Gefühl der „Anprangerung“ könnte auch einer der Gründe sein, weshalb

das Ministerkomitee bisher keine Empfehlungen gab.

Stellung der Sozialpartner

Die Sozialpartner, insbesondere die Gewerkschaften, nehmen im Überwachungsverfahren der Europäischen Sozialcharta nur eine untergeordnete Stellung ein. Sie haben lediglich auf zwei Ebenen eine — zudem sehr geringe — Einflußmöglichkeit.

Zum einen besteht auf nationaler Ebene die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem von der jeweiligen Regierung abzugebenden Bericht über die Anwendung der angenommenen Bestimmungen abzugeben, die dann zusammen mit dem Regierungsbericht dem Sachverständigenausschuß unterbreitet wird. Diese Möglichkeit wurde als „Ersatzform“ für das fehlende Individualbeschwerderecht in der Sozialcharta bezeichnet⁵⁰⁾ — eine Einschätzung, die auch nicht annähernd erfüllt wurde, insbesondere auch deshalb, weil die Gewerkschaften nur einen geringen Einfluß im Kontrollverfahren haben und diese beschränkten Möglichkeiten bisher nicht konsequent ausnutzten.

Die zweite Ebene der Beteiligung der Gewerkschaften liegt im Regierungsausschuß, wo Vertreter internationaler Arbeitnehmerorganisationen in „beratender Eigenschaft“ an den Sitzungen teilnehmen können.

Darüber hinaus besteht noch die Möglichkeit, daß die Gewerkschaften an Sitzungen von Ausschüssen der Parlamentarischen Versammlung, insbesondere des Sozial- und Gesundheitsausschusses, teilnehmen; diese Möglichkeit ersetzt jedoch nicht eine direkte Beteiligung im Kontrollverfahren.

Vergleicht man die Stellung der Sozialpartner im Überwachungsverfahren der Übereinkommen der IAO mit der bei der Sozialcharta, so wird die untergeordnete Stellung der Sozialpartner im Kontrollverfahren der Sozialcharta überdeutlich.

Der mangelnde Einfluß der Sozialpartner dürfte einer der wesentlichen Gründe sein, weshalb insbesondere die Gewerkschaften — sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene — bisher kein allzu großes Engagement in Sachen Sozialcharta gezeigt haben.

⁴⁶⁾ Vgl. Valentin Klotz, a. a. O., S. 277.

⁴⁷⁾ Peter Büchner, a. a. O., S. III.

⁴⁸⁾ Werner Löw, a. a. O., S. 185.

⁴⁹⁾ Luzius Wasescha, a. a. O., S. II.

⁵⁰⁾ Vgl. Wiebringhaus, Sozialcharta, a. a. O., S. 19.

V. Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Sozialcharta

Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, wo die Europäische Sozialcharta ergänzt und weiterentwickelt werden muß, um als internationaler Vertrag die Bedeutung zu erlangen, die ihr zukommt.

Inhalt der Bestimmungen

Der Inhalt einiger Bestimmungen der Charta ist zu präzisieren, d. h. es sind klar und eindeutig formulierte Zielsetzungen vorzugeben, die eine mehrdeutige Interpretation nicht mehr zulassen. Diese Forderung ist insbesondere deshalb unabdingbar, weil vier Kontrollinstanzen existieren und somit vier Auslegungsmöglichkeiten einer Bestimmung gegeben sind.

Neben einer präziseren Formulierung muß auch Wert darauf gelegt werden, daß die Bestimmungen der Charta nicht nur Mindestforderungen enthalten, die auf dem Wege eines Kompromisses auf dem untersten möglichen Level zustande kommen.

Die Charta darf von ihrem Inhalt her nicht nur der Zielsetzung der Harmonisierung durch Ausgleich von Divergenzen zwischen Nord- und Südeuropa dienen, *sondern sie muß auch Ansätze zu einer Weiterentwicklung der Sozialpolitik für alle Staaten bieten*. Andernfalls besteht die Gefahr, daß der Umgang mit der Charta für einige Staaten lediglich eine Pflichtübung darstellt, und zwar in der Form, daß international festgeschrieben wird, was national auf sozialpolitischem Gebiet bereits erreicht oder sogar schon überschritten wurde.

Weiterhin müßte der Inhalt daraufhin überprüft werden, ob nicht einige Bestimmungen, insbesondere einige Einschränkungen, wie z. B. beim Vereinigungsrecht in Art. 5 für Polizei und Streitkräfte, überholt sind und aufgehoben werden müßten.

Aufnahme neuer Bestimmungen

In den 13 Jahren seit dem Inkrafttreten der Charta hat sich die Sozialpolitik weiterentwickelt, neue wirtschaftliche und soziale Grundrechte werden diskutiert bzw. spielen national eine bedeutende Rolle, insbesondere auch in der Politik der Gewerkschaften.

Dieser Entwicklung müßte die Sozialcharta Rechnung tragen durch die Aufnahme neuer Grundrechte, die den Vertragsstaaten neue Zielsetzungen vorgeben.

Annahmemodus

Auch beim Annahmemodus könnten Änderungen vorgenommen werden.

Es wurde aufgezeigt, daß die Staaten zumeist nur die Bestimmungen annehmen, die sie bereits erfüllen. Danach besteht keine Möglichkeit, auf die Staaten einzuwirken, weitere Bestimmungen anzunehmen bzw. ihre nationalen Gesetze abzuändern, damit eine Annahme weiterer Bestimmungen möglich wird.

Es wäre deshalb ratsam, in modifizierter Form einen Vorschlag aufzugreifen, den die Parlamentarische Versammlung bei den Beratungen zur Erarbeitung des Textes der Charta eingebracht hatte. Die Parlamentarische Versammlung schlug damals vor, die Staaten zu verpflichten, innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren alle Bestimmungen der Charta anzunehmen; dieser Vorschlag hatte damals keinen Erfolg⁵¹⁾.

Der Annahmemodus müßte so geändert werden, daß die Staaten danach verpflichtet sind, in regelmäßigen Zeitabständen eine bestimmte Anzahl weiterer Bestimmungen anzunehmen. Auf diese Weise hätten die Staaten noch die Möglichkeit auszuwählen, welche Bestimmungen nacheinander angenommen werden. Auf der anderen Seite wäre jedoch sichergestellt, daß die Rechte der Charta in einem bestimmten Zeitraum in allen Vertragsstaaten realisiert wären. Die Zielsetzung der Charta würde somit in einem vorgegebenen Zeitraum erfüllt; heute hingegen liegt der Zeitpunkt, in dem alle Rechte der Charta in den Vertragsstaaten umgesetzt sind, irgendwo in der Zukunft und ist absolut vom Wohlwollen der Staaten abhängig.

Änderung des Rechtscharakters

Die Hauptkritik richtete sich bisher immer wieder gegen den Rechtscharakter der Bestimmungen der Charta und gegen das Überwachungsverfahren. Folglich gilt es hier, durchgreifende Verbesserungen anzustreben.

Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Charta ist — insbesondere im Vergleich zu ihrem Gegenstück, der Europäischen Menschenrechtskonvention — auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Charta lediglich zwischenstaatliche Verpflichtungen der Vertragsstaaten begründet und keine unmittelbaren,

⁵¹⁾ Vgl. Klaus Pischel, Die Bedeutung der Europäischen Sozialcharta für das Recht in der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Würzburg 1966, S. 4 f.

gerichtlich durchsetzbaren Rechtsansprüche für den einzelnen Bürger. Genau hier muß eine Weiterentwicklung ansetzen.

Zumindest einige der in der Charta enthaltenen sozialen Grundrechte sind „in subjektive — national und international einklagbare — Rechte umzuwandeln“⁵²⁾.

Wenn die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte den „klassischen“ Menschenrechten gleichgestellt werden sollen, so ist es unabdingbar, daß sie ebenfalls einklagbar werden. Eine — relativ unverbindlich gehaltene — Verpflichtung der Vertragsstaaten, diese Rechte zu gewähren und in die nationale Gesetzgebung einzubauen, reicht nicht aus, um dem Anspruch der Gleichstellung der sozialen Rechte mit den Menschenrechten gerecht zu werden. Gerade auch in konjunkturell schwierigen Zeiten muß sichergestellt sein, daß wirtschaftliche und soziale Grundrechte nicht nach Belieben zurückgenommen oder außer Kraft gesetzt werden können, somit lediglich als eine Art „Schönwetterveranstaltung“ anzusehen wären.

Dies ist offensichtlich nur dann gewährleistet, wenn derartige Rechte bei einem Gericht — und zwar national wie international — eingeklagt werden können. In diesem Sinne gilt es, den Rechtscharakter der Bestimmungen der Charta weiterzuentwickeln.

Verbesserung des Überwachungsverfahrens

Die Forderung nach Verbesserung des Überwachungsverfahrens hängt eng mit der nach der Änderung des Rechtscharakters der Bestimmungen der Charta zusammen.

Das derzeitige zeitraubende, über vier Kontrollinstanzen gehende Überwachungsverfahren wird spätestens dann unbrauchbar, wenn ein Teil der Bestimmungen der Charta einklagbar gemacht wird. Noch weniger als die Zeitdauer des Verfahrens könnte dann die Tatsache akzeptiert werden, daß in einem Teil der Gremien diejenigen international über sich selbst zu Gericht sitzen, die national für die Durchführung der Bestimmungen und Gewährleistung der in der Charta enthaltenen Grundrechte zuständig und verantwortlich sind.

Eine Verbesserung des Überwachungsverfahrens scheint jedoch auch dann notwendig, wenn eine Änderung des Rechtscharakters der Bestimmungen der Charta vorerst nicht erreicht wird. Das derzeitige Verfahren hat sich in den abgelaufenen Überwachungszyklen in vielen Punkten als unzulänglich erwie-

⁵²⁾ Wiebringhaus, Sozialcharta des Europarates, a. a. O., S. 46.

sen, daran ändert auch die Tatsache nichts, daß in einigen Vertragsstaaten Gesetzesänderungen durchgeführt wurden, weil einzelne Bestimmungen nicht hinreichend mit der Charta übereinstimmten.

Die Änderung des Kontrollverfahrens ist allein schon aus „allgemeinen rechtsstaatlich-demokratischen Erwägungen“ geboten⁵³⁾.

Zu denken wäre dabei unter Umständen an eine einzige Kontrollinstanz, möglicherweise in der Form einer paritätisch besetzten Kommission, ähnlich wie im Rahmen der IAO. Ohne ein neues Kontrollverfahren scheint es unmöglich zu sein, die Bedeutung der Charta für die Sozialpolitik der Vertragsstaaten zu erhöhen.

Stellung der Sozialpartner

Die Tatsache, daß die Sozialpartner bisher nur sehr sporadisch und unzulänglich von ihren Möglichkeiten Gebrauch machten, ist sicherlich auf ihre untergeordnete Rolle zurückzuführen. Aus diesem Grunde ist es unumgänglich, die Stellung der Sozialpartner zu verbessern⁵⁴⁾.

Schon vor einer grundsätzlichen Änderung und Weiterentwicklung der Charta sollten deshalb folgende Maßnahmen durchgeführt werden:

1. Die Sozialpartner können den Kontrollgremien Verstöße gegen die Charta auch außerhalb der Stellungnahme zum Bericht der jeweiligen Regierung über die Einhaltung der Bestimmungen anzeigen. Die angezeigten Verstöße müßten dann unverzüglich geprüft und entschieden werden.
2. Die Sozialpartner erhalten in jedem Falle ein Vorschlags-, besser noch ein Mitbestimmungsrecht bei der Ernennung der unabhängigen Sachverständigen.
3. Die Sozialpartner erhalten mehrere Sitze im Regierungsausschuß, und zwar mit Stimmrecht, nicht nur mit beratender Funktion.

Diese Sofortmaßnahmen erscheinen notwendig, wenn den Sozialpartnern ein Anreiz gegeben werden soll, sich stärker als bisher um die Sozialcharta zu kümmern.

⁵³⁾ Peter Büchner, a. a. O., S. III.

⁵⁴⁾ Die Forderung nach stärkerer Beteiligung der Sozialpartner an der Politik des Europarates wird unterstrichen durch die Empfehlung 805 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Vgl. hierzu: Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 24. bis 28. Januar 1977 in Straßburg. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/186, S. 31 f.

Schlußwort

Die Europäische Sozialcharta hat in der Zeit ihres Bestehens sicherlich Auswirkungen auf die Sozialpolitik der Vertragsstaaten gehabt, Auswirkungen vornehmlich im Hinblick auf eine Harmonisierung und eines Abbaus der Divergenzen zwischen Nord- und Südeuropa.

Der Charta hat jedoch der zündende Funke gefehlt, „der die Bereitschaft erzeugen könnte, die mehr oder weniger zufälligen Unterschiede in der nationalen Sozialgesetzgebung zugunsten einer Gesamtregelung für Westeuropa aufzugeben“⁵⁵⁾.

Daß die Charta in der Vergangenheit nicht die Bedeutung erlangt hat, mit deren Zielsetzung sie einmal geschaffen wurde, liegt sicherlich überwiegend an den Schwachstellen, die sich in der Zeit ihres Bestehens gezeigt haben. Eine Weiterentwicklung der Charta und die Eliminierung der aufgezeigten Schwachstellen ist deshalb unumgänglich, ja dringend notwendig. Kritik an der Sozialcharta und Ansätze zu einer Weiterentwicklung wurden auch auf einem Symposium des Europarates „Die Europäische Sozialcharta und Sozialpolitik heute“ vorgetragen, das vom 7. bis 9. Dezember 1977 in Straßburg durchgeführt wurde⁵⁶⁾.

Die Ergebnisse dieses Symposiums wurden für die Parlamentarische Versammlung des Europarates vom stellvertretenden Vorsitzenden des Sozial- und Gesundheitsausschusses, dem Bundestagsabgeordneten Peter Büchner, in einem Bericht zusammengefaßt und zu konkre-

ten Empfehlungen aufgearbeitet⁵⁷⁾. Auch in diesem Bericht und den darin enthaltenen Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der Sozialcharta nehmen die Notwendigkeit einer Revision des Kontrollmechanismus, die Änderung des Rechtscharakters der Bestimmungen der Charta und die Aufnahme neuer wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte eine zentrale Stellung ein.

Die bereits von mehreren Seiten geforderte Weiterentwicklung oder Revision der Sozialcharta sollte auch für die Gewerkschaften der Anstoß sein, sich intensiver als bisher — und zwar sowohl national wie international — um die Sozialcharta zu kümmern. Ziel muß es sein, daß die Gewerkschaften national ihren Einfluß auf die Regierungen geltend machen, damit die Sozialcharta so weiterentwickelt und verbessert wird, daß sie ein funktionsfähiges Instrument internationaler Sozialpolitik und eine echte Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf dem Feld der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte wird. Die Weiterentwicklung der Charta ist notwendig, sie darf jedoch nicht wieder den gleichen, langen Zeitraum in Anspruch nehmen, wie er bei der Ausarbeitung der Charta festzustellen war. Bei der Weiterentwicklung müssen dieses Mal auch neue Ziele gesetzt werden, die für die Sozialpolitik aller Vertragsstaaten richtungweisend sind. Nur so kann sie den Anspruch erfüllen, weittragende Bedeutung für alle Staaten Westeuropas zu erlangen und die Integration Gesamteuropas auf sozialem Gebiet voranzubringen.

⁵⁵⁾ J. W. Brügel, a. a. O., S. 403.

⁵⁶⁾ Vgl. Council of Europe, Doc. AS/Coll/Charte 1 bis 19 und AS/Coll/Charte/CR.

⁵⁷⁾ Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Report on the revision of the European Social Charter, Doc. 4198; vgl. ebenso die Berichterstattung über die Sitzung der Parlamentarischen Versammlung in: Das Parlament, Nr. 42 vom 21. Oktober 1978, S. 13.

Wolfgang W. Mickel: Europa im Unterricht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/79, S. 3—19

Die europäische Einigung hat eine neue Aktualität durch die Direktwahl zum Europäischen Parlament in den neun Mitgliedstaaten der EG im Juni 1979 erhalten. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß die westeuropäische Einigung seit 1972/73 (drei Beitritte zur EG, Ölkrise) in einer Krise steckt. Sie ist verbunden mit tiefgreifenden Änderungen in der Struktur des internationalen Systems, z. B. keine direkte Ost-West-Konfrontation mehr, Zerfall des Weltwährungssystems, kollektives Auftreten der Staaten der Dritten Welt in der UNO und bei internationalen Konferenzen, Rohstoff- und Energiekrisen, Überlagerung Europas durch die beiden Supermächte und ihre Herausforderung durch China. Das Integrationsniveau vom Anfang der siebziger Jahre müßte wiederhergestellt werden.

Die integrationspolitische Praxis bleibt aus mehreren Gründen hinter den theoretischen Forderungen zurück. Die nationalen Regierungen haben unterschiedliche Europavorstellungen, z. B. die konföderale in Frankreich und Großbritannien, die föderale in der Bundesrepublik Deutschland, Benelux und Italien, ebenso weichen die Vorstellungen von der Bewältigung wirtschaftlicher Krisen voneinander ab (z. B. marktwirtschaftliche Auffassungen in der Bundesrepublik und in den Benelux-Ländern, planfaktorisches-protektionistische in Italien, Frankreich und England). Ferner üben politische Modelle von Organisationen und Gruppen ihre Wirkung aus: Die Funktionalisten geben sich mit sektoralen Erfolgen zufrieden, z. B. auf den Gebieten der Währung, Verteidigung, Technologie, Wirtschaft, von denen sie ein Übergreifen auf andere Bereiche erwarten. Die Föderalisten oder Konstitutionalisten würden am liebsten ein geeinigtes Westeuropa in einem schöpferischen, verfassungsgebenden Akt errichten.

Die Tatsache des Bestehens übernationaler Gebilde — Europäische Gemeinschaft, Europarat, europäische Zusammenschlüsse von Parteien, Verbänden, Kirchen, Unternehmen und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen — ergibt noch kein abgerundetes Bild der angestrebten gesamteuropäischen Wirklichkeit. Als realistisch im Sinne eines operationalen Begriffs von Europa ist allein das zu bezeichnen, was in überschaubarer Zukunft politisch durchsetzbar ist. Für die Schule maßgebend sind dabei Institutionen wie das Braunschweiger Schulbuchinstitut, das Institut für europäische Lehrerbildung an der Päd. Hochschule Bonn, der Rat für kulturelle Kooperation beim Europarat, die Generaldirektion XII bei der Kommission der EG u. a.

Hans Roser: Die westeuropäische Einigung und der Protestantismus. Ein Überblick

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/79, S. 20—33

Der kirchliche Protestantismus hat lange gebraucht, bis er zu einem entschlossenen, positiven Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft fand; mit der Europa-Erklärung des Rates der EKD ist eine Aussage von grundsätzlicher Bedeutung gemacht. Die zwei Jahrzehnte währende Zurückhaltung der EKD hat tiefliegende Wurzeln; die gesamtdeutsche Option hat sich dabei ebenso ausgewirkt wie die gesamteuropäische Orientierung, die Pluralität des Protestantismus ebenso wie die unterschiedlichen politischen Positionen im Nachkriegsprotestantismus.

Aufmerksamkeit verdient hier vor allem das Ja der britischen Christen. Von Anfang an traten sie „aus Verantwortung für die ungeheure Kraft zum Guten“, die in der EG angelegt sei, für ein aktives evangelisches Engagement — und für den Beitritt des Vereinigten Königreiches — ein. Die Beitrittsdiskussion in der Bundesrepublik während der fünfziger Jahre war demgegenüber ausgesprochen kontrovers. Innerprotestantische Spannungen, unterschiedliche Überlieferungen und aktuelle politische Meinungsverschiedenheiten, unverkennbar aber auch ein starkes Bemühen um die innere Ausgestaltung der Bundesrepublik und eine gehörige Portion von landeskirchlichem Provinzialismus verhinderten eine entschiedene Stellungnahme. Dennoch kam es — ausgelöst durch Laieninitiativen von Brüsseler Beamten — zur Bildung einer „Kommission von Kirchen“ am Sitz der Euro-Administration.

Es ist nicht Aufgabe einer Kirche, sich politisch unmittelbar zu engagieren. Die Kirchen haben auch die Einigung Europas nicht zu betreiben. Wohl aber ist es ihre Aufgabe — um der Menschen willen und aus geschichtlicher Verantwortung —, diesen Prozeß verkündigend und die Gewissen der Menschen motivierend zu begleiten.

Robert Steiert: Die Europäische Sozialcharta. Inhalt, Mängel und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/79, S. 34—46

Die nunmehr von elf Mitgliedstaaten des Europarates ratifizierte Europäische Sozialcharta, die am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichnet worden war, ist das wichtigste internationale Abkommen des Europarates auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Die Charta war als Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die die bürgerlichen und politischen Menschen- und Grundrechte absichert, geschaffen worden und entsprang der Erkenntnis, daß die sogenannten klassischen Menschenrechte für sich allein nicht ausreichen, um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten.

Die Europäische Sozialcharta enthält insgesamt 19 Grundrechte, die in 72 Einzelbestimmungen konkretisiert werden. Jeder Staat, der die Charta ratifiziert, muß eine bestimmte Mindestanzahl von Artikeln bzw. Absätzen annehmen. Ein Überwachungsverfahren soll gewährleisten, daß die Staaten die angenommenen Bestimmungen national verwirklichen bzw. einhalten.

Die Charta hatte Auswirkungen auf die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten des Europarates, Staaten, die die Charta ratifiziert haben, mußten Gesetzesänderungen vornehmen, weil die nationalen Gesetze und Vorschriften den angenommenen Bestimmungen nicht entsprachen. Staaten, die eine Ratifizierung vorbereiten, wie z. B. die Niederlande und Luxemburg, ändern ihre Gesetze bereits jetzt, um eine Ratifizierung zu ermöglichen.

Neben positiven Auswirkungen hat die Anwendungspraxis der Charta jedoch auch Mängel aufgezeigt, die die Effektivität beeinträchtigen und eine Weiterentwicklung bzw. Revision erforderlich machen. Eine Änderung ist vor allem in folgenden Punkten notwendig: Konkretisierung einiger Bestimmungen, Aufnahme neuer Zielsetzungen, Verbesserung des Annahmemodus und des Überwachungsverfahrens, Verstärkung der Stellung der Sozialpartner und Änderung des Rechtscharakters der Sozialcharta.

Die Weiterentwicklung der Charta, insbesondere die Schaffung einer individuellen Eintragbarkeit einiger der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, ist notwendig, wenn die wirtschaftlichen und sozialen Rechte den gleichen Status und Charakter wie die politischen und bürgerlichen Grund- und Menschenrechte haben sollen.

Zum Beitrag von Georges Wellers, „Die Zahl der Opfer der ‚Endlösung‘ und der Korherr-Bericht“ in der Beilage B 30/78 schreibt uns Ministerialrat a. D. Dr. Richard Korherr in einem Brief vom 28. 12. 1978 u. a.:

„Herr Wellers ... hätte ... unter seine Arbeit schreiben müssen, daß ich niemals der SS angehört habe, daß ich — nach zweimaliger Ablehnung meinerseits — gezwungen wurde, im September 1940 in der Dienststelle von Himmler zu arbeiten, daß ich für mein Verhalten in den Jahren des Nationalsozialismus rehabilitiert bin, da ich ein Gegner des Nazi-regimes und der SS war, daß ich also mit dem schrecklichen Geschehen nichts zu tun hatte, sondern persönlich wiederholt viel für verfolgte Juden und andere gewagt habe und daß ich auf ausdrücklichen Wunsch des LEO BAECK INSTITUTE (London) Mitglied des Freundeskreises des LBI wurde und auf ausdrücklichen Wunsch von Herrn H. G. Adler Mitglied des Freundeskreises H. G. Adlers wurde ...“

Bereits Anfang 1948 hat der Länderrat der US-Zone in einem ‚Ergänzenden Begleittext‘ zu der vom US-Office of Military Government for Germany, Public Safety Branch, im Dezember 1947 herausgegebenen ‚Analysis of Nazi Criminal Organizations‘ festgestellt, daß ‚der Leiter des Statistisch-Wissenschaftlichen Instituts RFSS (Reichsführer-SS), Dr. Korherr, nicht Mitglied der SS war‘ ...

Der bekannte, rassistisch verfolgte Schriftsteller H. G. Adler, früher in Prag, jetzt in London, hat 1960 im Vorwort zur zweiten Auflage seines außerordentlichen Buches ‚Theresienstadt 1941—1945‘ geschrieben: ‚Es sei auch ausdrücklich festgestellt, daß die Bezeichnung Herrn Dr. Korherr als ‚SS-Statistiker‘, wie im Personenregister der Erstaufgabe angegeben, nicht stimmt, da er der SS nie angehörte und für sein Verhalten in den Jahren des Nationalsozialismus rehabilitiert ist.‘ (Seite XXII des Vorwortes zur zweiten Auflage.) ... Auf Seite 766 dieser zweiten Auflage schreibt H. G. Adler: ‚Über seine Stellung im nationalsozialistischen Staat und besonders während des Krieges kenne ich nun genügend Dokumente, die mich auch an dieser Stelle veranlassen, Herrn Dr. Korherr, der persönlich wiederholt viel für verfolgte Juden gewagt hat, mein Bedauern auszudrücken, daß er durch mich, wenn auch ohne meine Absicht, Kränkungen erlitten hat‘ ...“

Ferner weist Herr Dr. Korherr darauf hin, daß die entscheidenden Kapitel seines Berichtes (z. B. die statistischen Daten über die Juden in Ghettos, Konzentrationslagern und Haftanstalten) ihm vom Reichssicherheitshauptamt (RSHA) vorgegeben worden waren mit dem Befehl, „keine Zahl und kein Wort zu ändern“.

Die Redaktion