Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 39 (1959-1960)
Heft: 8: Föderalismus in der heutigen Welt

Artikel: Die europäische Integration
Autor: Bindschedler, Rudolf L.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160978

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

VON RUDOLF L. BINDSCHEDLER

I.

Die auf der technischen Entwicklung, vor allem auf dem Gebiete des Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung, beruhende zunehmende Verflechtung aller Völker und Intensivierung der internationalen Beziehungen hat auch nach einer engeren und organisierten Zusammenarbeit der Staaten gerufen. In der Tat unterstehen zwar die Staaten ebenfalls einer Rechtsordnung, nämlich dem Völkerrecht. Doch ist die durch das Völkerrecht zusammengehaltene Staatengesellschaft eine unorganisierte und anarchische. Es bestehen keine spezialisierten und arbeitsteiligen Organe für Rechtssetzung, Vollzug und Rechtsprechung. Es sind die Staaten selbst, die gemeinsam neues Recht setzen und die es einzeln vollziehen. Eine obligatorische Streitschlichtung ist auch heute nur in rudimentären Formen vorhanden. Es gilt weitgehend der Grundsatz der Selbsthilfe.

Das 19. Jahrhundert brachte die ersten internationalen Organisationen hervor. Es sollte vor allem die tatsächliche Zusammenarbeit erleichtert und organisiert werden. In erster Linie wurden dringende Bedürfnisse technischer Natur, vor allem auf dem Gebiete des Verkehrs, der Nachrichtenübermittlung, der Gesundheitspolizei sowie auch die Verfolgung humanitärer Ziele berücksichtigt und entsprechende Aufgaben Organisationen übertragen. Sie hatten im allgemeinen universalen Charakter. Da durch die — technisch gesehen — Verkleinerung der Welt Kriege allmählich alle Staaten in Mitleidenschaft zogen, wurde auch die Errichtung universaler politischer Organisationen versucht. Alle diese Bestrebungen gipfeln heute in den Vereinigten Nationen und den ihnen angeschlossenen Spezialorganisationen.

Auf regionaler Ebene ging die Entwicklung langsamer vor sich. Die ersten Schritte wurden auf dem amerikanischen Kontinent getan mit der Errichtung der sehr losen panamerikanischen Union. In Europa faßte der Gedanke eines organisierten Zusammenschlusses nach dem ersten Weltkriege Fuß. An die Verwirklichung ist man aber erst nach dem zweiten großen Kriege geschritten.

II.

Trotz der gemeinsamen Zivilisation und des kleinen geographischen Raumes waren die Voraussetzungen für einen europäischen Zusammen-

schluß nicht günstig. Die historische Entwicklung hat zur Ausbildung stark ausgeprägter Nationalstaaten geführt; ein Prozeß, der im Kampf aller gegen alle vor sich ging. Die meisten europäischen Großmächte verfolgten neben europäischen auch weltpolitische Ziele, beides meistens in gegenseitiger Rivalität. Der Nationalismus war die vorherrschende gefühlsmäßige Triebkraft. Es bedurfte der völligen Umwälzung der weltpolitischen Lage nach 1945, um diese Kräfte in den Hintergrund zu drängen.

Mit dem zweiten Weltkrieg gingen die dominierende Stellung Europas wie auch die Vormacht der europäischen Großmächte verloren. Übriggeblieben sind nur zwei außereuropäische Weltmächte. Die europäischen Staaten — materiell und vielleicht mehr noch psychisch erschöpft — sind in mehr oder weniger große Abhängigkeit einer dieser Mächte geraten. Die westeuropäischen Staaten sind heute nicht mehr in der Lage, sich allein gegen den Druck aus dem Osten zur Wehr zu setzen. Die kolonialen Mächte haben ihre überseeischen Gebiete, auf denen zum großen Teil ihre Großmachtstellung beruhte, verloren oder sind im Begriffe, es zu tun. Die beiden Weltkriege, die dieses Ergebnis zur Folge hatten, entstanden aus innereuropäischen Konflikten. Zu spät mußte der Westen einsehen, daß er sich solche Konflikte mit derartigen Auswirkungen nicht mehr leisten kann.

Dazu kommen neue militärische und wirtschaftliche Faktoren. Die modernen Kriegsmittel sind derart teuer und verlangen einen so großen technischen Aufwand, daß kleinere Staaten sie sich nicht mehr leisten und mit den Rüstungen der Weltmächte nicht Schritt halten können. Die Zerstörungen und Verluste in der Folge des zweiten Weltkrieges konnten nur mit amerikanischer Hilfe gutgemacht werden. Die moderne Wirtschaft verlangt große Räume, damit die Vorteile der Arbeitsteilung ausgenützt werden können. Es ist kaum denkbar, daß die freie Weltwirtschaft, wie sie vor 1914 bestand, wieder hergestellt werden kann, denn die revolutionäre Emanzipation der außereuropäischen Völker vollzieht sich wirtschaftlich im Zeichen des Nationalismus und der Autarkie. So bleibt die Möglichkeit eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes, um den gleichen Lebensstandard wie die Vereinigten Staaten zu erreichen.

Die amerikanische Außenpolitik unterstützt die europäische Einigung. Politisch, weil ein einiges Europa einen selbständigen Machtfaktor darstellen und so das Potential des Westens verstärken würde, wirtschaftlich, weil die politische Macht ökonomisch untermauert sein muß und Amerika kein Interesse hat, seine Hilfeleistung auf unbeschränkte Zeit weiterzuführen.

Alle diese Gründe haben dazu geführt, daß die europäischen Regierungen die Aufgabe eines organisatorischen Zusammenschlusses an die Hand genommen haben. Die Entwicklung geht zwar langsam und un-

zusammenhängend vor sich und ist auch von Rückschlägen nicht verschont geblieben. Aber die Macht der Tatsachen wirkt in der Richtung der Integration und wird wohl früher oder später zur Aufgabe mancher traditionellen politischen Haltung — zum Teil zur Illusion geworden — zwingen.

III.

Zum besseren Verständnis der Vielfalt der gegenwärtigen europäischen Organisationen und der Entwicklung sind einige grundsätzliche Hinweise notwendig.

1. Unter den internationalen Organisationen sind heute zwei Kategorien zu unterscheiden, die Organisationen des klassischen Typus und die sogenannten Supranationalen. Wie jede theoretische Unterscheidung entspricht auch diese nicht ganz den Tatsachen. Der Übergang zwischen beiden Typen ist ein fließender. Elemente der einen Kategorie finden sich in der andern.

Die Organe der klassischen internationalen Organisation sind, mit Ausnahme eines ständigen Sekretariates, aus den Staaten selbst zusammengesetzt. Die Delegierten in den Organen handeln auf Instruktion ihrer Regierungen. Im Vordergrund steht immer noch die Erleichterung der rein tatsächlichen Zusammenarbeit. Die Rechtsetzung geschieht meistens auf dem Wege des Abschlusses von Staatsverträgen, denen die Staaten ausdrücklich zustimmen müssen. Lediglich die Vorarbeiten hiezu werden von der Organisation übernommen. Zwischen der Art der Beschlüsse und dem Verfahren der Beschlußfassung besteht ein engerer Zusammenhang, indem für die Staaten bindende Beschlüsse im allgemeinen das Prinzip der Einstimmigkeit gilt, für unverbindliche Empfehlungen heute mehr und mehr eine Mehrheit genügt.

Meistens beschränkt sich die Kompetenz der Organisationen auf die Formulierung von Empfehlungen, denen allerdings beträchtliches politisches Gewicht zukommen kann. Im allgemeinen weisen die Organisationen dieses Typus drei Organe auf, eine aus allen Mitgliedstaaten zusammengesetzte, periodisch zusammentretende Versammlung, ein aus einer beschränkten Zahl gebildetes engeres Organ und ein ständiges Sekretariat für die technischen Arbeiten.

Die supranationalen Organisationen zeichnen sich durch eine umfangreichere Kompetenz zur Rechtsetzung aus. Diese kann bis zum Erlaß von Rechtsnormen gehen, die nicht nur für die Staaten, sondern wie in einem Bundesstaat für den einzelnen Bürger direkt verbindlich sind. Der Vollzug des Organisationsstatuts wie der Beschlüsse erfolgt weitgehend durch ein besonderes supranationales Organ. Es wird aus gemeinsam von den Staaten ernannten Persönlichkeiten gebildet, die völlig frei entschei-

den; weder dürfen die Regierungen ihnen Instruktionen erteilen, noch dürfen sie solche entgegennehmen. Eine ausgebaute Gerichtsbarkeit sorgt für den Rechtsschutz, der um so wichtiger erscheint, weil die politische Kontrolle nur rudimentär ausgebildet ist. Der unabhängige Gerichtshof ist mit obligatorischer Zuständigkeit für sozusagen alle Rechtsstreitigkeiten ausgestattet und steht auch Einzelpersonen offen. Neben einem aus den Staaten zusammengesetzten Organ, das die staatlichen Interessen wahrzunehmen und für Koordination der einzelnen staatlichen Politiken zu sorgen hat, besteht eine parlamentsähnliche Versammlung mit konsultativer Befugnis. Rat der Mitgliedstaaten, supranationale Behörde, Gerichtshof und Versammlung kennzeichnen so die Struktur dieser neuartigen Organisationen.

Ohne Zweifel kann man hier von Föderalismus im weiteren Sinn sprechen. Trotz ihrer engen Integration sind die supranationalen Organisationen jedoch keine Bundesstaaten, wenn sich auch Elemente derselben in ihnen finden. Grundlage bleibt nach wie vor ein völkerrechtlicher Vertrag, der zwar die materielle Verfassung enthält, jedoch nicht eine formelle Verfassung darstellt. Das allgemeine Völkerrecht bleibt im übrigen anwendbar, im besonderen auch in bezug auf die Auslegung des Statuts. Politisch gesehen liegt das Übergewicht, wie bis anhin, bei den Mitgliedstaaten, wenn auch in weniger ausgesprochenem Maße als bei den klassischen Organisationen. Die den supranationalen Organen zur Verfügung stehenden Machtmittel sind im Verhältnis zu denjenigen der Staaten noch allzu gering; aus diesen Gründen kann man nicht von einer Aufgabe der staatlichen Souveränität sprechen.

Die supranationalen Organisationen verdanken ihre Entstehung der europäischen Einigungspolitik. Damit verkörpern sie einen bedeutungsvollen Beitrag Europas an den Ausbau des Völkerrechtes.

2. Es bestehen zwei Konzeptionen, nach welchen ein europäischer Zusammenschluß erreicht werden soll. Die eine, vorsichtigere, möchte schrittweise vorgehen und angesichts der bestehenden Hemmungen zuerst eine ganze Reihe verschiedener Organisationen für bestimmte Sachgebiete aufbauen. Als Beispiel seien Montanunion und Euratom erwähnt, neben denen Vorschläge für Regelungen auf den Gebieten des Verkehrs, der Post, der Finanzierung von Investitionen bestehen. Erst in einem späteren Stadium würden diese Parallelorganisationen zusammengefaßt werden.

Die andere Methode möchte von vorneherein eine europäische Organisation allgemeinen Charakters anstreben. Auf sie wären alle Kompetenzen zu übertragen, deren Zentralisierung als notwendig oder zweckmäßig erscheinen würde. Vertreter dieser Richtung gehen bis zum Vorschlag einer gesamteuropäischen Verfassung. Als ein erster praktischer Ansatz zur Verwirklichung sei der Europarat erwähnt.

Bei beiden Konzeptionen — man hat sie die funktionalistische und die

föderalistische genannt — handelt es sich mehr um die Art des Vorgehens als um einen substantiellen Unterschied. Die erstere trägt zwar bestehenden Schwierigkeiten Rechnung, hat aber den Nachteil, daß es in vielen Fällen nicht möglich ist, auf die Dauer die Zuständigkeit einer Organisation auf eine bestimmte Materie zu beschränken. So verlangt zum Beispiel eine Zollunion mit der Zeit auch eine gewisse Vereinheitlichung der Währungs-, Sozial- und Steuerpolitik, wenn sie Bestand haben soll. Durch eine Währungsabwertung können die Konkurrenzverhältnisse, die ja — von den natürlichen Gegebenheiten abgesehen — für alle gleich sein sollen, grundlegend verändert werden. Schon bei der Errichtung der Montanunion mußte man deshalb die Grenzen weiter stekken und allgemeine Faktoren berücksichtigen, die den gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl zu beeinflussen in der Lage sind. Dazu kommen die Gefahr von Doppelspurigkeiten und Kompetenzüberschneidungen bei zahlreichen nebeneinanderbestehenden Organisationen und nicht zuletzt der zusätzliche Bedarf an personellen und finanziellen Mitteln. Die zweite Methode läuft Gefahr, den konkreten Gegebenheiten zu wenig Rechnung zu tragen und damit irreal zu werden.

Wie gesagt, handelt es sich um eine Frage der Methode. In der Praxis sind beide Wege beschritten worden.

3. Es gibt in Europa zwei Staatengruppen, die zwar beide das allgemeine Ziel einer europäischen Einigung grundsätzlich bejahen, jedoch über die konkrete Ausgestaltung eines Zusammenschlusses wie auch über den Weg hiezu verschiedene Auffassungen vertreten. Die eine Gruppe, aus denjenigen Staaten zusammengesetzt, die den Kern des heutigen Westeuropa bilden, möchte ein rascheres Tempo einschlagen und strebt eine enger integrierte supranationale Organisation an. Die andere Gruppe wünscht eher einen loseren Zusammenschluß. Ihr gehören bezeichnenderweise die am Rande des Kontinents gelegenen Staaten an. Eine besondere Rolle spielt hier Großbritannien, das nach wie vor als dritte Großmacht in der Weltpolitik auftreten, besondere Beziehungen mit den Vereinigten Staaten pflegen und den Zusammenhang mit seinem Commonwealth aufrechterhalten möchte. Europa bildet für England nur einen Aspekt seiner Außenpolitik. Zu dieser Gruppe gehören auch die Schweiz und Österreich, die auf ihre Neutralität Rücksicht zu nehmen haben.

So besteht hier ein Gegensatz zwischen zwei europäischen Staatengruppen, deren konkrete Interessen verschieden gelagert sind. Es gilt dieser Tatsache Rechnung zu tragen, um den Gegensatz nicht zu einem unüberbrückbaren werden zu lassen und eine neue Spaltung zu verhindern.

IV.

Über die bestehenden europäischen Organisationen kann hier nur ein ganz summarischer Überblick gegeben werden. Die Unterschiede in den Auffassungen über Ziel und Methode haben zur Entstehung supranationaler, Kerneuropa umfassender, Organisationen einerseits und loserer des klassischen Typus, denen alle oder die meisten europäischen Staaten angehören, andererseits geführt.

1. Zu den Organisationen des klassischen Typs gehört vor allem die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, beruhend auf dem Abkommen vom 16. April 1948. Sie bezweckt die engere wirtschaftliche Zusammenarbeit, die gemeinsame Entwicklung der Wirtschaft der Mitgliedstaaten und vor allem den Abbau der Handelsschranken. Die erste heute erfüllte Aufgabe bestand in der Ausführung eines gemeinsamen Wiederaufbauprogramms mit amerikanischer Hilfe. Es gehören ihr alle westeuropäischen Staaten an. Nach dem klassischen Schema verfügt sie über einen aus allen Staaten bestehenden Rat, ein Exekutivkomitee und ein Sekretariat. Der Rat kann für die Staaten bindende Beschlüsse fassen; jedoch bedarf es hiezu grundsätzlich der Einstimmigkeit.

Der OECE angeschlossen war die Europäische Zahlungsunion, die das ihr gesteckte Ziel, den europäischen Zahlungsverkehr zu multilateralisieren, erreicht hat. Sie ist heute ersetzt durch das lockerere Gebilde des Europäischen Währungsabkommens.

Der Europarat, beruhend auf dem Statut vom 5. Mai 1949, bezweckt die Verwirklichung einer engeren Einheit unter den Mitgliedern, um die gemeinsamen Ideale und Grundsätze zu fördern und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu erleichtern. Das soll verwirklicht werden durch den Abschluß von Verträgen und eine gemeinsame Politik auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und administrativem Gebiete sowie durch die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten. Ausgeschlossen von der Zuständigkeit des Rates sind alle mit der Landesverteidigung zusammenhängenden Probleme. Konkrete Verpflichtungen enthält das Statut nicht. Dem Europarat steht auch keinerlei Befugnis zu, verbindliche Beschlüsse zu fassen. Neben einem Ministerkomitee, das das oberste Organ darstellt, und einem Sekretariat besteht als Neuerung eine parlamentarische Versammlung, deren Abgeordnete von den Parlamenten der Mitgliedstaaten gewählt werden. Sie hat lediglich konsultative Befugnisse, wobei sich ihre Empfehlungen an das Ministerkomitee und nicht an die Mitgliedstaaten direkt richten. Als das dynamische Element ist sie über die Zuständigkeiten des Rates hinweggegangen und hat außenpolitische und sogar militärische Fragen behandelt. Wenn auch der Europarat selbst über keine rechtsetzenden Kompetenzen verfügt, so hat er doch auf dem Wege des Abschlusses einer ganzen Reihe von Staatsverträgen eine euro-

päische Regelung verschiedener Materien erreicht. Erwähnt seien das Niederlassungsabkommen, der Auslieferungsvertrag, das Abkommen über Schiedsgerichtsbarkeit und vor allem die Europäische Konvention über die Menschenrechte. Seine weitern Ambitionen, die oberste europäische Organisation zu werden und eine europäische Außenpolitik einzuleiten, konnte der Rat nicht verwirklichen. — Es gehören ihm mit Ausnahme der Schweiz, Spaniens und Portugals alle westeuropäischen Staaten an.

Die Westeuropäische Union, beruhend auf den Pariser Protokollen vom 23. August 1954 und auf dem Brüsseler Vertrag vom 17. März 1948, stellt vor allem ein integriertes Militärbündnis dar, wenn sie auch subsidiär sich noch wirtschaftliche und soziale Ziele setzt. Ihr eingegliedert ist eine Agentur für die Kontrolle der Rüstungen. Neben einem Rat der Mitgliedstaaten besteht auch hier eine parlamentarische Versammlung mit beratender Kompetenz, zusammengesetzt aus den Abgeordneten der Mitgliedstaaten in der konsultativen Versammlung des Europarates. Der Rat kann bindende Beschlüsse fassen, wobei, wenn nichts anderes vorgesehen ist, Einstimmigkeit vorgeschrieben wird. Der Union gehören Frankreich, Italien, Deutschland, Belgien, Luxemburg, Holland und Großbritannien an. Ihr Zweck liegt vor allem in der militärischen Bindung Großbritanniens an die übrigen Staaten des Kontinents. Ihre Tätigkeit hat wenig Ergebnisse gezeigt.

Daneben seien noch als spezialisiertere Organisationen der Europäische Kernforschungsrat, die Europäische Transportministerkonferenz und die geplante Europäische Freihandelszone erwähnt.

Eine bedeutende Rolle auf außenpolitischem und militärischem Gebiet im Rahmen des europäischen Zusammenschlusses spielt auch die Organisation des Nord-Atlantikpaktes, der allerdings auch die Vereinigten Staaten und Kanada angehören.

2. Zu den supranationalen Organisationen gehören die Europäische Kohle- und Stahlgemeinschaft, basierend auf dem Vertrag vom 18. April 1951, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft auf Grund der Verträge von Rom vom 25. März 1957. Ihnen gehören die sechs Staaten Kerneuropas, nämlich Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg und Holland an. Sie weisen alle die charakteristische Struktur dieses neuen Organisationstypus auf, wie er oben kurz geschildert wurde. Im Vordergrund steht das von den Regierungen der Mitgliedstaaten unabhängige supranationale Organ, Hohe Behörde oder Kommission genannt, sowie der mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattete Gerichtshof, dessen ausgebaute Rechtsschutzfunktion zum Teil die fehlende politische Kontrolle ersetzt. Trotz dieser im Vergleich zu anderen Organisationen weitergetriebenen Integration kommt den Mitgliedstaaten immer noch die politisch entscheidende Rolle zu, was sich auch darin zeigt, daß die Stellung des

supranationalen Organs in den mehr spezialisierten und in ihrem Kompetenzbereich beschränkteren Organisationen der Montanunion und Euratom stärker ausgebaut ist als in der Wirtschaftsgemeinschaft mit ihrer umfassenderen Zielsetzung. In der letzteren verfügt die unabhängige Kommission über wenig selbständige Entscheidungsbefugnisse; ihr Einfluß erscheint dadurch gewährt, daß der Rat der Mitgliedstaaten von ihren Vorschlägen abhängig ist und nur mit Einstimmigkeit darüber hinweggehen kann. Es ist nicht möglich, hier auf Einzelheiten der subtilen Struktur einzugehen. Ein europäischer Bundesstaat ist jedenfalls noch nicht entstanden.

Nach der Gründung der Montanunion gingen die Sechs daran, die Einigung auf politischem Gebiet in Angriff zu nehmen. Eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft sollte eine europäische Armee aufstellen, und die von der parlamentarischen ad-hoc-Versammlung am 10. März 1953 beschlossene Europäische Politische Gemeinschaft sah eine Art Staatenbund mit einer Regierung und einem eigentlichen aus zwei Kammern bestehenden Parlament vor. Infolge der Ablehnung der EVG durch die französische Nationalversammlung im Sommer 1954 konnten diese Pläne nicht weiter verfolgt werden. Der Schritt war zu groß gewesen. So gelangte man dazu, die Integration vorerst auf dem wirtschaftlichen Gebiet voranzutreiben und das — nicht aufgegebene — politische Fernziel der Zukunft vorzubehalten.

V.

Abschließend sei noch auf einige Probleme hingewiesen, die sich im Zusammenhang mit den europäischen Einigungsbestrebungen stellen und von deren Lösung der Erfolg abhängen wird.

1. Zwischen Universalismus und Regionalismus braucht kein Gegensatz zu bestehen, wie das vielfach behauptet wird. Die europäische Einigung kann durchaus in weltoffener Form erfolgen.

Politisch gesehen, erscheint es klar, daß Europa noch lange auf die Mitarbeit der Vereinigten Staaten und Kanadas angewiesen bleibt und die atlantische Gemeinschaft beibehalten und ausgebaut werden muß. Es ist denn auch nicht die Rede davon, sich aus dieser Gemeinschaft zu lösen und einen neutralistischen Block zu bilden. Die Vereinigten Staaten fördern die europäische Einigung gerade deswegen, weil sie zu einer Stärkung des ganzen Westens führen wird. Ein einiges Europa wird sich auch nicht von den Fragen der Weltpolitik und von der Arbeit der Vereinigten Nationen zurückziehen. Sein Gewicht in der Weltorganisation und damit auch sein konstruktiver Einfluß, beruhend auf seinen organisatorischen, technischen und rechtsstaatlichen Erfahrungen, könnten vielmehr in größerem Ausmaße geltend gemacht werden. Vor allem die Lösung der Probleme der unterentwickelten Länder würde wohl auf eine

realistischere Basis gestellt werden, wenn Prestige und Macht des Westens einen Zuwachs erfahren würden. Auf der einen Seite würde ein einiges Europa von dieser Staatengruppe ernster genommen werden, auf der andern Seite hätte es größere Möglichkeiten der Zusammenarbeit und der Hilfeleistung.

Ähnliches gilt auf wirtschaftlichem Gebiet. Der wirtschaftliche Zusammenschluß kann durchaus mit einer liberalen Handelspolitik gegenüber der übrigen Welt verbunden sein. Das GATT gestattet ausdrücklich in Artikel XXIV Zollunionen, wobei es an solche Gebilde Bedingungen knüpft, um schädliche Auswirkungen auf die Weltwirtschaft zu verhindern.

Eine Abschließung von der übrigen Welt wäre übrigens eine Unmöglichkeit. Von der Lösung der weltpolitischen Probleme und der Befriedung der universellen Staatengesellschaft hängt auch das Schicksal Europas ab. Es kann sich diesen Aufgaben nicht entziehen; sein Zusammenschluß wird ihm die Mitwirkung an ihrer Bewältigung erleichtern und dies gerade in einem großzügigen und aufgeschlossenen Sinn.

2. Von gewisser Dringlichkeit erscheint heute vor allem die Koordination der verschiedenen bestehenden europäischen Organisationen. Die Vielzahl derselben führt zu Doppelspurigkeiten, Kompetenzüberschneidungen und zur Verwirrung der öffentlichen Meinung.

Gewisse Ansätze zur Lösung dieses Problems bestehen heute schon. So sind zwischen verschiedenen Organisationen Abkommen abgeschlossen worden, die eine geregelte Zusammenarbeit und Konsultationen vorsehen. Gewisse Organe werden in Personalunion besetzt, und eine Reihe von Organisationen verfügt über gemeinsame Organe.

Trotzdem muß hier ein weiterer Schritt getan werden. Das wird zuerst getrennt, in den Organisationen der Sechs und denjenigen des größeren Europas, geschehen müssen. Im ersteren Bereich verfügen heute schon alle drei Organisationen über einen gemeinsamen Gerichtshof und eine gemeinsame Versammlung. Früher oder später wird sich die Frage der Verschmelzung der Organisationen selbst stellen. Im Kreise des großen Europas wäre eine Trennung der politisch-militärischen Funktionen von den übrigen Aufgaben zweckmäßig. So könnte die Westeuropäische Union ihre wirtschaftlichen und sozialen Zuständigkeiten auf den Europarat übertragen und ihre politischen und militärischen auf die NATO. Der Europarat sollte auf seine außenpolitische Tätigkeit verzichten zu Gunsten der NATO oder der WEU, wenn man diese beibehalten will. Unter dieser Bedingung wäre in der Folge ein Zusammenschluß von Europarat und OECE denkbar. Alle europäischen Staaten könnten dann dieser neuen Organisation beitreten. Es bliebe der Zusammenschluß zwischen dem sogenannten Kleineuropa und dem größeren.

Die organische und endgültige Lösung wäre wohl die, daß das vereinheitlichte Europa der Sechs als Ganzes den Organisationen des grö-

ßeren Europas angehören würde. Die Gefahr eines Übergewichts eines Blocks der Sechs darf nicht übertrieben werden, denn in den lockereren Organisationen des größeren Europa bleiben der maßgebende Einfluß und eine weitgehende Bewegungsfreiheit der einzelnen Mitgliedstaaten gewahrt. Großbritannien würde das Gegengewicht bilden.

3. Auf diesem Wege könnte die befürchtete Spaltung Europas vermieden werden. Die Tatsache, daß zwei Staatengruppen bestehen, eine die mit der Integration rascher vorwärts machen möchte und eine andere, mehr konservative, kann nicht aus der Welt geschafft werden. Beide haben Gründe für ihre Politik, denen Rechnung getragen werden muß. Es wäre einerseits verhängnisvoll, wenn die letztere Gruppe der ersteren Hindernisse in den Weg legen würde. Dies nicht nur mit Rücksicht auf die Integration selbst, mit der schließlich jemand einen Anfang machen muß und die das Fernziel für ganz Europa darstellt, sondern auch im Hinblick darauf, daß die politische Stellung der übrigen und vor allem der kleineren Staaten durch den Zusammenschluß der Sechs indirekt gestärkt wird, an diesem Rückhalt findet. Im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Freihandelszone wird oft vergessen, daß ganz Europa ein Interesse am Gelingen der Integration der Sechs hat, deren Kräftezuwachs die Überlebenschancen aller erhöhen wird. Die weltpolitischen Aspekte dürfen hier nicht übersehen werden.

Umgekehrt wird das Europa der Sechs den Bedürfnissen des ganzen Kontinents und den Interessen aller Rechnung tragen müssen. Dies schon im ureigensten Interesse, denn ein neuer Gegensatz zum übrigen Europa würde den Zweck auch des engern Zusammenschlusses weitgehend wieder zunichte machen. Alte Spannungen würden durch neue ersetzt, eine Stärkung nicht eintreten. Das Endziel der Einigung ganz Europas darf nicht unmöglich gemacht werden. Auch hier gilt es, die weltpolitischen Zusammenhänge nicht aus den Augen zu verlieren. Die Kräfte, die in Richtung einer solchen Rücksichtnahme wirken, sind vorhanden.

4. Eine Voraussetzung jedes Zusammenschlusses liegt, auf die Dauer gesehen, in der Koordinierung der bisherigen nationalen Außenpolitiken. Es können nicht weiterhin auseinandergehende Ziele verfolgt werden. Wo die Interessen der verschiedenen europäischen Staaten voneinander abweichen oder sogar in Konflikt geraten können, da müssen die Probleme gelöst werden oder verschwinden. Das gilt vor allem für die Haltung gegenüber den überseeischen Gebieten. Sobald diese ihre Unabhängigkeit erlangt haben werden, wird ein Hauptinteressegegensatz zwischen den europäischen Staaten wegfallen. Dann wird sich eine einheitliche Politik gegenüber diesem neuen Staatenkreis verwirklichen lassen. Ferner darf die Integration nicht lediglich als Vorspann und Mittel zu einer rein nationalen Großmachtpolitik mißbraucht werden, für die übrigens alle realen Voraussetzungen fehlen. Ein solches Vorgehen würde

zu neuer Zerrissenheit führen und das Schicksal Europas wohl schlußendlich besiegeln.

5. Im Zusammenhang damit steht die Frage einer befriedigenden Regelung des Verhältnisses zwischen großen und kleinen europäischen Staaten. Keine Organisation darf dazu führen, daß mit ihrer Hilfe die Großen über die Interessen der Kleinen hinweggehen und sie eigenen nationalen Zielen dienstbar machen. Solange es sich um einen Zusammenschluß in der Form der internationalen Organisation des klassischen Typus handelt, erscheint diese Gefahr kaum als sehr groß, da, wie schon erwähnt, hier das Schwergewicht bei den Staaten selbst liegt. Die Erfahrungen in den Vereinigten Nationen zeigen sogar eher eine gegenteilige Entwicklung, nämlich ein Übergewicht der zahlreichen kleinen Staaten, das zum Teil den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr entspricht. Gelangt man zu einer supranationalen Organisation, so lehren die geschichtlichen Erfahrungen, daß gerade starke und unabhängige Zentralbehörden für die Stellung der kleineren Mitglieder einer Föderation die beste Garantie bilden. Unabhängige supranationale Organe würden hegemonialen Bestrebungen der Größeren entgegentreten. Zum Schutz der kleineren Staaten drängen sich ferner Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung einer gesunden sozialen (Schutz der Landwirtschaft) und bevölkerungspolitischen (Verhinderung der Überfremdung) Struktur auf. Hier ist den besonderen Gegebenheiten Europas Rechnung zu tragen.

6. Jede Staatenverbindung unterliegt, wie die Erfahrung gezeigt hat, einer innern Dynamik. Stillstand bedeutet hier Rückschritt. Wenn der Zusammenschluß nicht weiter verfolgt wird, so gewinnen sofort die desintegrierenden Faktoren wieder die Oberhand, um so mehr als gewisse außereuropäische Mächte auf dieses Ziel hin arbeiten. So entspricht es einer Notwendigkeit, den europäischen Zusammenschluß zu fördern und auf dem eingeschlagenen Weg trotz aller Hindernisse entschlossen weiterzugehen.