

hängen und vermieden werden könnten, dann sollte die breite Öffentlichkeit die von der Schulmedizin übernommene Forderung zu einer Lebensreform ernst nehmen. Noch vor wenigen Jahrzehnten galten die Bußprediger einer Ernährungsreform als engstirnige Fanatiker, als Halbwisser, die nicht ernst zu nehmen seien. Heute aber finden sich ihre wesentlichen Forderungen in fachmedizinischen Werken wieder. Ein Wort aus dem bekannten zusammenfassenden Werk über das Krebsproblem von K. H. Bauer möge den Abschluß bilden.

„Kurz ausgedrückt: seine unnatürliche Lebensweise ist des modernen Menschen größter Gesundheitsfeind geworden. Die bisherigen Triumphe seiner fortschreitenden Lebensverlängerung verdankt der Mensch stets besserer Einsicht, neuen Entdeckungen und dadurch der Abwendung der großen, das Menschengeschlecht bedrohenden Gefahren! Not tut also eine durchgreifende Reform alteingespielter Lebensgewohnheiten. Aufrüttelung der Öffentlichkeit und Organisation der Krebsbekämpfung mit Instituten für Krebsforschung als dem natürlichen Rückgrat in einem wirklichen Kampf gegen den Krebs.“

Überstaatliche Organisationen

Von PAUL ROTH

Vor fast 30 Jahren, am 7. Februar 1923, gab der Internationale Gerichtshof im Haag in einer Entscheidung über Staatsangehörigkeitsfragen in Tunesien und Marokko der folgenden, grundsätzlich wichtigen völkerrechtlichen Auffassung Ausdruck: „Die Frage, ob eine bestimmte Angelegenheit zur ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates gehört oder nicht, ist eine wesentlich relative Frage: Sie hängt ab von der Entwicklung der völkerrechtlichen Beziehungen.“¹ Man könnte diesen bemerkenswerten und oft zitierten Ausspruch des höchsten Gerichtshofs auch so umschreiben, daß der Bereich der staatlichen Souveränität wandelbar ist und von der Entwicklung des Völkerrechts abhängt, die ihrerseits wiederum der allgemeinen geschichtlichen Entwicklung folgt.²

Diese Erkenntnis ist gerade heute besonders wichtig, weil eine die Bedeutung und den Inhalt der Souveränität berührende neuzeitliche Entwicklung der völkerrechtlichen Beziehungen seit Jahrzehnten vor sich geht. Als Kennzeichen dieser Entwicklung kann man zunächst die noch im vorigen Jahrhundert in verstärktem Maße hervorgetretenen Bestrebungen ansehen, Streitigkeiten zwischen Staaten einer *Schiedsgerichtsbarkeit* zu unterwerfen;

¹ Zitiert in der Abhandlung von *Hans Wehberg*, Der nationale Zuständigkeitsbereich der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen, Archiv des Völkerrechts, Bd. II, 1949, S. 259 ff.

² Vgl. *Paul Roth*, Wandlung im Souveränitätsbegriff: diese Zeitschrift, Bd. 149 (Januar 1952) S. 248—258.

auf die feineren Unterschiede zwischen Schiedsverfahren und Gerichtsverfahren soll hier nicht eingegangen werden. Von 1890 bis 1900 sind über 170, zwischen 1900 bis 1925 gegen 130 derartiger Verträge abgeschlossen worden.³ Die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 schufen einen Ständigen Gerichtshof mit dem Sitz im Haag, das Erste Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 enthält einen Abschnitt über „Internationale Schiedssprechung“. Aber die Schiedsverträge, soweit sie nicht Spezialfragen untergeordneter Art, zum Beispiel Handelsabkommen betrafen, pflegten diejenigen Gegensätze auszuschließen, welche die Souveränität der beteiligten Staaten in Mitleidenschaft zogen, wenn nämlich die betreffenden Fragen, wie es in der Regel ausgedrückt wurde, „die Lebensinteressen, die Ehre oder die Unabhängigkeit des Staates“ betrafen.

Eine weitere Entwicklung des Völkerrechts ist charakterisiert durch die Bildung großer *zwischenstaatlicher Verbände*, nämlich des Völkerbunds im Jahre 1920 und der Vereinten Nationen im Jahre 1945. Schon die Schaffung dieser Staatenverbände zeigte an, daß Bestrebungen vorhanden waren, die über den herkömmlichen Begriff der Souveränität hinaus zu überstaatlichen Formen drängten. Zu grundsätzlich neuen völkerrechtlichen Gebilden kam es aber mit diesen Organisationen noch nicht. Das Völkerrecht, so hat es der Göttinger Professor Leibholz in einem auf der Hamburger Tagung der deutschen Völkerrechtslehrer im April 1948 gehaltenen Vortrag über die gegenwärtige Lage im Völkerrecht ausgedrückt⁴, ist ein Produkt des modernen Nationalstaates und der absoluten Monarchie; es steht und fällt mit dem Souveränitätsbegriff. Zwar sind, so stellte Leibholz fest, vom Völkerrecht noch nicht erfaßte Veränderungen im Gange. Diese hatten aber bis vor wenigen Jahren noch keine Ausdrucksform gefunden. Vielmehr wird der alte Souveränitätsbegriff nicht nur in den Satzungen des Völkerbundes, sondern auch in der Charta der Vereinten Nationen durchaus festgehalten. Das Recht des Völkerbundes, in Streitfragen einzugreifen, wird im Absatz 8 des Art. 15 des Völkerbundspakts in folgender Weise eingeschränkt:

„Macht eine Partei geltend und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in einem Bericht festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen.“

Und in Art. 2, 7 der Charta der Vereinten Nationen wird ein Eingriff in die Souveränität eines Staates noch schärfer abgelehnt, indem es heißt:

„Nichts, was in der vorliegenden Charta enthalten ist, soll die Vereinten Nationen ermächtigen, sich in Angelegenheiten einzumischen, die ihrem Wesen nach in den eigenen Zuständigkeitsbereich eines Staates gehören, oder den Mitgliedern anzusinnen, solche Angelegenheiten zur Beilegung gemäß der vorliegenden Charta zu unterbreiten.“

³ Ernst Sauer, Grundlehre des Völkerrechts, 2. Aufl., Balduin-Pick-Verlag, Köln 1948, S. 202.

⁴ Abgedruckt im Archiv des Völkerrechts, Tübingen, Bd. I, 1948, S. 415.

Wehberg weist in seiner bereits erwähnten Abhandlung darauf hin, daß trotz dieser Bestimmung infolge der Errichtung der Vereinten Nationen Angelegenheiten, die bisher innerstaatlicher Art waren, dadurch einen internationalen Charakter erhalten können, daß diese Angelegenheiten nun „im Einklang mit den Aufgaben und Zielen der Vereinten Nationen geregelt werden müssen.“ Als Beispiel nennt er den Schutz der Menschenrechte, und es wäre denkbar, daß die Vereinten Nationen ihre kommunistischen Mitgliedstaaten zur Verantwortung zögen, weil sie in ihrer inneren Zuständigkeit diese Menschenrechte in einer Weise mißachten, die den Verpflichtungen hohnspricht, die auch sie mit der Anerkennung der Charta der Vereinten Nationen übernommen haben.

Aber selbst wenn dieser oder ein ähnlicher Fall eintreten sollte, würde er keinen grundsätzlichen Abbau des Souveränitätsbegriffs bedeuten, da es ja hier nur um die vertragliche Verpflichtung gehen würde, die innerstaatliche Souveränität in gewissem Sinne auszuüben. Ein grundsätzlicher Wandel des Souveränitätsbegriffes kann auch nicht in dem Verlust der Souveränität der Staaten der sowjetischen Einflußsphäre gesehen werden, auf den Leibholz hinweist. Denn nirgends ist der absolute Souveränitätsbegriff stärker ausgeprägt als in totalitären Staaten. Den Ostblockstaaten ist aber die eigene Souveränität gewaltsam genommen und durch die übergeordnete Souveränität der Sowjetunion ersetzt worden; sie sind nunmehr Satelliten oder Kolonien Moskaus. Es handelt sich einfach um die Vergewaltigung schwächerer Staaten durch einen übermächtigen Imperialismus, nicht um die Auswirkung eines neuen politischen und völkerrechtlichen Denkens.

Im Westen Europas aber begannen Ideen überstaatlicher Zusammenschlüsse, wie sie Graf Coudenhove-Kalergi seit Jahrzehnten in seinem Pan-europa-Plan verbreitete, zur praktischen Verwirklichung zu führen. In der Präambel der französischen Verfassung vom Jahre 1946 wird die Bereitschaft „zu den für die Organisation und die Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen der Souveränität“ erklärt, und noch klarer heißt es im Absatz 1 des Art. 24 des Bonner Grundgesetzes von 1949: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“ Richtiger wäre der Ausdruck „überstaatliche“ Einrichtungen. In der Tat trat die erste derartige überstaatliche Einrichtung unter Beteiligung der Bundesrepublik mit dem 25. Juli 1952 ins Leben. Es ist die unter dem Namen Schumanplan bekannte „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (weiterhin als Montanunion bezeichnet), deren geistiger Vater der frühere französische Planungskommissar Monnet, jetzt Vorsitzender der Hohen Behörde der Montanunion ist, während Außenminister Robert Schuman ihre politische Verwirklichung in die Wege leitete. Der Montanunion in ihrem Aufbau sehr ähnlich und von denselben sechs Staaten Frankreich, Italien, der Bundesrepublik, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg abgeschlossen ist der am 27. Mai 1952 in Paris unterzeichnete Vertrag über

die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (weiterhin als EVG bezeichnet). Dieser bedarf zur Rechtskraft noch der Ratifizierung aller genannten Partner. Erfolgt ist die Ratifizierung bereits durch die Vereinigten Staaten und England. Beide Mächte sind zwar nicht Mitgliedstaaten der EVG, aber durch Sonderverträge, Erklärungen und Protokolle mit ihr verbunden.

Ehe die beiden genannten überstaatlichen Organisationen im einzelnen behandelt werden, sei darauf hingewiesen, daß der durch Statut vom 5. Mai 1949 errichtete *Europarat* mit dem Sitz in Straßburg keine überstaatliche Organisation in unserem Sinne ist, da seine Mitgliedstaaten keine Hoheitsrechte an ihn abgetreten haben. Die beiden Organe des Europarats sind der Ministerrat, ein Ausschuß von Vertretern der Regierungen der Vertragspartner und die Beratende Versammlung, welche Abgeordnete der fünfzehn Mitgliedstaaten umfaßt und somit einem Parlament ähnelt. Dieses Europäische Parlament kann wohl gemäß den Art. 29 und 30 des Statuts Mehrheitsbeschlüsse fassen, aber die Ausführung dieser Beschlüsse hängt von dem Ministerrat ab. Für dessen Entscheidungen aber ist außer in Verwaltungs- und Finanzfragen nach Art. 20 des Statuts Einstimmigkeit erforderlich. So wurde auch die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten im Europarat am 4. November 1950 von den Bevollmächtigten der einzelnen Länder unterzeichnet, nicht etwa durch Entscheidung einer überstaatlichen Behörde den Mitgliedsstaaten vorgeschrieben und von der Bundesrepublik im folgenden Jahre durch ein im August 1952 publiziertes Gesetz in Kraft gesetzt wie ein Vertrag zwischen souveränen Staaten. Wenn die Bundesregierung auf Grund dieser Konvention die undemokratischen Zustände im Saargebiet vor den Europarat bringen will, so ist das keine Beschwerde bei einer übergeordneten Instanz, sondern der Vorwurf einer Vertragsverletzung.

Nun ist man aber in allen den Kreisen, welche die Schaffung eines geeinten Europas anstreben, ja, im Europarat selbst mit dem gegenwärtigen Zustand durchaus unzufrieden. Graf Coudenhove-Kalergi, der Generalsekretär der Europäischen Parlamentarischen Union⁵, forderte auf deren Tagung in Konstanz im September 1950 einen Zusammenschluß der föderationswilligen Staaten nach dem Vorbild der Montanunion und sprach von einem Versagen des Europarats, dem es nicht gelungen sei, eine neue völkerrechtliche Form zu entwickeln. Im Dezember desselben Jahres wurde in Köln auf einer Sitzung des Internationalen Rates der Europäischen Bewegung der Vorschlag gemacht, die Beratende Versammlung des Europarats zu einem Unterhaus, den Ministerausschuß zu einem Oberhaus ohne Veto-recht auszugestalten. Bei jeder Tagung des Europarats selbst wird dieses Problem erörtert, ohne daß man bisher über Wünsche und Pläne hinausgekommen wäre.

⁵ Vgl. hierzu *Paul Roth*, Europa als dritte Macht: diese Zeitschrift, Bd. 145 (Januar 1950), S. 261—269.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Plan des englischen Labourabgeordneten Mackay vor der Beratenden Versammlung des Europarats im August 1950. Hierin findet sich schon der Vorschlag, die Beratende Versammlung in ein Unterhaus, den Ministerausschuß in ein Oberhaus umzuwandeln und aus beiden einen „Europäischen Gesetzgebungsrat“ zu bilden. Den einzelnen Regierungen freilich sollte ein Vetorecht gegen die Annahme Europäischer Gesetze verbleiben, also letzten Endes ihre volle Souveränität. Dieser Mackay-Plan wurde im Schoße des Europarats eingehend verhandelt und bearbeitet, aber im Mai 1951 fallen gelassen, weil mit der Zustimmung Englands nicht gerechnet werden konnte; von dessen grundsätzlicher Abneigung, überstaatlichen Organisationen beizutreten, wird noch die Rede sein. Der Plan Mackays war seiner persönlichen Initiative entsprungen. Enttäuscht und verärgert durch das Scheitern aller Versuche zur Ausgestaltung des Europarats trat der Präsident der Beratenden Versammlung, der Belgier Paul Henri Spaak, im September 1951 von seinem Posten zurück, wobei er in einer scharfen Rede an der Entwicklung des Europarats Kritik übte.

Gleichwohl hat der Europarat überstaatliche europäische Zusammenschlüsse immer wieder nicht nur angeregt und begrüßt, sondern auch durch Mitwirkung gefördert.⁶ So billigte die Beratende Versammlung im November 1950 die Montanunion und den Plan der EVG und empfahl, ähnliche überstaatliche Organisationen für die Landwirtschaft und das Transportwesen zu gründen. Für die Bearbeitung des Plans einer europäischen Agrarunion wurde gleichzeitig ein Sonderausschuß eingesetzt, ein gleicher Ausschuß für eine Transportunion im Februar 1951. Konferenzen mit den interessierten Staaten wurden einberufen. Einen interessanten Versuch, den Europarat in die überstaatliche Entwicklung einzuschalten, bildet der von dem englischen Außenminister Eden vorgebrachte und nach ihm benannte Plan, den er im Ministerausschuß im März und vor der Beratenden Versammlung im Mai 1952 entwickelte und der grundsätzlich gebilligt wurde. Es ist kein Zufall, daß ein solcher Vorschlag gerade von englischer Seite kam. Die englische Regierung hat sowohl unter der Führung der Labour-Party als auch nach deren Ablösung durch die Konservativen wiederholt erklärt, daß sie wohl mit europäischen überstaatlichen Organisationen aufs engste zusammenarbeiten wolle, aber nicht bereit sei, Hoheitsrechte zugunsten einer solchen Organisation aufzugeben. Dies ist verständlich, da das englische Commonwealth ein Weltreich und England nicht nur ein europäischer Staat ist. Aus dieser Einstellung der englischen Regierung, mit deren Änderung kaum zu rechnen ist, folgt aber, daß eine „Integration“ Europas — dieser mathematische Ausdruck für eine Zusammenfassung ist ja üblich geworden — sich auf den Kontinent beschränken muß.

⁶ Das Sekretariat des Europarats in Straßburg hat in dankenswerter Weise Material hierüber zur Verfügung gestellt.

Um so mehr liegt England an einer engen „Assoziierung“ in der internationalen Zusammenarbeit. Demgemäß hat die englische Regierung auch sofort nach dem Inkrafttreten der Montanunion eine unmittelbare Verbindung mit dieser aufgenommen. Der Edenplan wird England die Möglichkeit bieten, auch innerhalb des Europarates in eine nahe Verbindung zur Montanunion und zur EVG zu treten, ohne daß England selbst sich in eine überstaatliche Organisation einfügen müßte. Der Edenplan selbst soll des Näheren erläutert werden, nachdem der Aufbau der Montanunion und der EVG dargestellt ist.

Zuvor ist noch festzustellen, daß auch der *Nordatlantikpakt*⁷ keine überstaatliche Organisation ist, sondern ein Defensivbündnis souveräner Staaten. Wohl aber ist in seinem Schoße die EVG entstanden. Der Kriegsausbruch in Korea im Juni 1950 veranlaßte den Atlantischen Rat, beschleunigt Schritte zur Aufstellung einer Streitmacht zur Verteidigung Westeuropas zu unternehmen, und zwar sollte die Bundesrepublik in diesen Plan einbezogen werden. Der Weg, daß Deutschland in diesem Zusammenhang die Aufstellung einer nationalen Armee gestattet würde, erwies sich als ungangbar, da Frankreich aus Besorgnis vor einem militärischen Wiedererstarken Deutschlands Einspruch erhob und statt dessen mit dem sogenannten Plevanplan vom Oktober 1950 die Schaffung einer Europäischen Armee vorschlug, in der die Kontingente der Mitgliedstaaten unter einem einheitlichen politischen und militärischen Kommando zusammengefaßt werden sollten. England schied hierbei wegen seiner bereits dargelegten grundsätzlichen Haltung aus. Aber die sechs Mächte der Montanunion traten im Februar 1951 in Paris zu Beratungen über die Schaffung einer Europäischen Armee zusammen, und das Ergebnis dieser Beratungen ist der am 27. Mai in Paris unterzeichnete Vertrag der EVG, der ebenso wie der Vertrag der Montanunion auf 50 Jahre geschlossen ist. Besondere gleichzeitig unterzeichnete Protokolle regeln die Zusammenarbeit der EVG mit der Nordatlantikpakt-Organisation und legen die gegenseitigen Beistandsverpflichtungen ausdrücklich fest. In einem weiteren Vertrag sichert England den sechs Signatarmächten der EVG zu, im Falle eines Angriffs „mit allen zu Gebote stehenden militärischen und sonstigen Mitteln Hilfe und Beistand zu leisten“. Und schließlich betonten die drei Westmächte England, Frankreich und die Vereinigten Staaten ihr „ständiges Interesse an der Wirksamkeit des Vertrags zur Schaffung der EVG sowie an der Stärke und Integrität dieser Gemeinschaft“. Der Sinn dieser Erklärung liegt freilich zum guten Teil darin, Frankreich, in dessen Politik die Angst vor Deutschland dauernd eine große Rolle spielt, eine Garantie gegen das „Ausbrechen“ Deutschlands aus der EVG zu geben, das heißt, gegen das Herausziehen der deutschen Kontingente aus der EVG und ihre Verwandlung in eine nationale

⁷ Vgl. Paul Roth, Der Nordatlantikpakt: diese Zeitschrift, Bd. 150 (April 1952), S. 8—18.

deutsche Armee. Jedenfalls aber ist die EVG durch alle diese Zusatzabkommen mit der Organisation des Nordatlantikpaktes eng verflochten.

Es empfiehlt sich, die *Montanunion* und die *EVG* gemeinsam zu behandeln. Denn bei der EVG hat das Statut der Montanunion weitgehend als Vorbild gedient, so daß in der formalen wie in der völkerrechtlichen Konstruktion große Übereinstimmungen vorhanden sind.

An der Spitze jeder der beiden Organisationen steht eine neunköpfige Behörde, deren Befugnisse denen einer Regierung vergleichbar sind. Bei der *Montanunion* heißt sie *Hohe Behörde*, bei der *EVG* *Kommissariat*. Beiden Behörden steht ein *Beratender Ausschuß* zur Seite, dessen Mitglieder vom Rat, der noch zu behandelnden Vertretung der Regierungen ernannt werden. Bei der Montanunion gehören dem Beratenden Ausschuß Vertreter der Produzenten, der Arbeitnehmer, der Verbraucher und der Händler zu gleichen Teilen an, bei der EVG Vertreter der Produzenten und der Arbeitnehmer.

Von den neun Mitgliedern der Oberbehörden werden acht von den Regierungen der Vertragsstaaten gemeinsam ernannt, und sie selbst wählen dann das neunte Mitglied. Diese Funktionäre der Oberbehörden sind aber nicht Vertreter ihrer Regierungen oder Staaten. In wörtlicher Übereinstimmung heißt es vielmehr in Bezug auf diese Mitglieder in Art. 9, Absatz 5 und 6 des Vertrags der Montanunion und im § 2 des Art. 20 der EVG:

„Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle einholen noch solche Anweisungen entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit dem übernationalen (französisch: supranational) Charakter ihrer Tätigkeit unvereinbar ist. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, diesen überstaatlichen Charakter zu achten und nichts zu unternehmen, um die Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.“

Bestünde bereits ein europäischer Bundesstaat und damit eine im Verhältnis zu den Nationalstaaten überstaatliche Regierung mit entsprechenden Organen, so würde die Hohe Behörde der Montanunion das Ministerium für Kohle und Eisen, das Kommissariat der EVG das Verteidigungsministerium darstellen, und es wäre keine weitere völkerrechtliche Konstruktion erforderlich. Solange eine solche Voraussetzung aber nicht erfüllt ist, müssen diese europäischen Ministerien zu den nationalen Regierungen in klare Rechtsbeziehungen gesetzt sowie einer parlamentarischen und rechtlichen Kontrolle unterworfen werden. Diese Zwecke erfüllen die weiteren Organe der beiden Verbände. Es sind dies der *Ministerrat*, die *Gemeinsame Versammlung* und der *Gerichtshof*. Der Rat besteht aus den Vertretern der Mitgliedstaaten, wobei jede Regierung einen Vertreter entsendet. Im Gegensatz zu der Hohen Behörde und dem Kommissariat sind diese Vertreter also Beauftragte ihrer Regierung, und die grundsätzliche Aufgabe des Rates ist es, die Tätigkeit der beiden überstaatlichen Behörden einerseits und — in der Montanunion — die Wirtschaftspolitik, — in der EVG die allgemeine

Politik der Regierungen der Mitgliedstaaten anderseits zu „harmonisieren“, wie es beide Male in dem maßgeblichen französischen Text heißt.⁸ Die Befugnisse des Rates in der EVG gehen weiter als in der Montanunion, wie noch gezeigt werden wird.

Die *Versammlung* hat die Form eines übernationalen Parlaments. Sie hat freilich keine gesetzgeberischen, sondern nur Kontrollbefugnisse. Insbesondere müssen die Mitglieder der Hohen Behörde oder des Kommissariats geschlossen zurücktreten, wenn die Versammlung auf Grund des ihr vorzulegenden Jahres-Gesamtberichts ein Mißtrauensvotum mit Zweidrittelmehrheit ausspricht. Für die Montanunion besteht die Versammlung aus 78 Mitgliedern, die von den Parlamenten der einzelnen Staaten bestimmt werden, und zwar je 18 für die Bundesrepublik, Frankreich und Italien, je 10 für Belgien und die Niederlande und 4 für Luxemburg. Die Vertreter der Saarbevölkerung sind hierbei in die Frankreich zugewiesenen Abgeordneten eingerechnet.⁹ Die Versammlung der EVG ist dieselbe wie die der Montanunion, nur die Zahl der Abgeordneten der Bundesrepublik, Frankreichs und Italiens ist um je 3 erhöht.

Wörtlich übereinstimmend heißt es in den Verträgen der Montanunion und der EVG: „Der *Gerichtshof* sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags und der Durchführungsvorschriften.“ Der Gerichtshof der Montanunion besteht aus 7 Mitgliedern, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gemeinsamen Einvernehmen ernannt werden; die EVG hat diesen Gerichtshof unverändert übernommen. Vor dem Gerichtshof können Streitigkeiten der Mitgliedstaaten untereinander ausgetragen oder Beanstandungen und Klagen der Organe der beiden Gemeinschaften vorgebracht werden, bei der Montanunion auch Streitigkeiten, die aus Maßnahmen gegen einzelne Unternehmen entstehen. Für die EVG ist in rechtlicher Hinsicht noch die Frage des Ersatzes für militärische Schäden, etwa bei Manövern, von Bedeutung. Zusätzliche Protokolle zu beiden Verträgen regeln alle diese gerichtlichen Verfahren, wobei der Gerichtshof in jedem Falle die höchste Instanz ist. Bei der EVG ist außerdem die Schaffung einer gemeinsamen Militärstrafgesetzgebung vorgesehen, deren allgemeine Grundsätze in einem weiteren Protokoll niedergelegt sind. Die EVG hat mithin die Befugnis der Rechtsetzung, wie sie souveränen Staaten zusteht.

Auf den überstaatlichen Charakter der Tätigkeit der Hohen Behörde sowie des Kommissariats weisen die betreffenden Satzungen in dem bereits

⁸ In den offiziellen deutschen Texten ist „harmoniser“ im Vertrag der Montanunion übersetzt mit „aufeinander abstimmen“, im Vertrag der EVG mit „in Einklang bringen“. Der Sinn und die beste Übersetzung wäre „in Übereinstimmung bringen“.

⁹ Damit war eine praktische Regelung der Einbeziehung des Saargebiets in die Montanunion getroffen, in der es ja wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung auf diesem Gebiet nicht fehlen durfte. Doch wurde in einem Notenwechsel zwischen Bundeskanzler Adenauer und Außenminister Schuman vom Tage der Unterzeichnung des Vertrags der Montanunion festgestellt, daß dieser Vertrag der endgültigen Regelung der Saarfrage nicht vorgreifen soll, die vielmehr erst in einem Friedensvertrag oder einem „gleichartigen Vertrag“ erfolgen könne.

angeführten Absatz ausdrücklich hin. Dieser überstaatliche Charakter kommt konkret in den Befugnissen der beiden Behörden zum Ausdruck; die Militärstrafgesetzgebung durch die EVG wurde bereits genannt. Im übrigen haben die Oberbehörden das Recht — wieder stimmen hier beide Verträge wörtlich überein —, Entscheidungen zu erlassen, Empfehlungen auszusprechen oder Stellungnahmen abzugeben. Der Unterschied ist der, daß Entscheidungen in allen Teilen verbindlich sind, bei Empfehlungen denen, an die sie gerichtet sind, die Wahl der Mittel offen steht, Stellungnahmen aber nicht verpflichten. Solche Anordnungen in der Form von Entscheidungen oder Empfehlungen betreffen in erster Linie die Mitgliedstaaten. In der Montanunion hat die Hohe Behörde außerdem das Recht, den Unternehmen der einzelnen Staaten unmittelbar Weisungen zu erteilen und sogar Strafen zu verhängen. Bei der EVG liegen Aufgabe und Zuständigkeit dem Wesen dieser Gemeinschaft entsprechend auf militärischem Gebiet. Das Kommissariat ist zuständig für die Ausbildung und Verteilung der europäischen Verteidigungstreitkräfte, während die Rekrutierung durch die Mitgliedstaaten erfolgt. Gegenüber diesen Streitkräften hat das Kommissariat die Rechte und Pflichten, die nach dem Völkerrecht ein Staat in Bezug auf seine Armee hat. Freilich ist in vielen Fällen eine Zustimmung, oft sogar eine einstimmige Zustimmung des Rates für Maßnahmen des Kommissariats erforderlich, so für die Pläne der Organisation der Streitkräfte oder bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Der Rat bestimmt auch, ob er eine gemeinsame Sitzung mit dem Nordatlantikpakt beantragen will, und einstimmige Beschlüsse einer gemeinsamen Sitzung der beiden Räte binden alle Organe der EVG, also auch das Kommissariat. Bei „schwerem und dringendem Notstand“ kann der Rat sogar alle notwendigen Befugnisse an sich ziehen.

Offensichtlich sind also dem Rat, dem Organ der einzelnen Regierungen, unbeschadet des überstaatlichen Charakters des Kommissariats durch ein ziemlich kompliziertes System wesentliche Zuständigkeiten vorbehalten. Dies erklärt sich ohne weiteres daraus, daß es sich bei der EVG nicht, wie bei der Montanunion, um Wirtschaftsfragen, sondern um ein Kerngebiet der Souveränität, die Militärhoheit, handelt. Auf der anderen Seite enthält der Vertrag der EVG im Art. 38 sehr wichtige Vorschriften, die auf eine Weiterentwicklung der EVG zu einem „Bestandteil eines späteren bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens“ und die Zusammenfassung der vorhandenen oder zu schaffenden überstaatlichen Organisationen im Rahmen eines solchen Aufbaus abzielen. Zu diesem Zweck soll die Versammlung binnen sechs Monaten dem Rat Vorschläge zu einer entsprechenden Umbildung der EVG vorlegen, deren Grundlage die Bildung der Versammlung durch Wahl auf demokratischer Grundlage sein soll, also die Schaffung eines echten überstaatlichen Parlaments. In der Satzung der Montanunion finden sich derartige Bestimmungen nicht. Als aber im Laufe des August und September 1952 die Organe der Montanunion konstituiert

wurden, wobei als vorläufiger Sitz der Hohen Behörde Luxemburg bestimmt wurde, faßte der Ministerrat der Montanunion den bemerkenswerten Beschluß, die Gemeinsame Versammlung der Montanunion mit Aufgaben im Sinne des Art. 38 des Vertrags der EVG zu betrauen, indem dieser der Auftrag erteilt wurde, binnen sechs Monaten einen Vorschlag für die Schaffung einer überstaatlichen europäischen Behörde auszuarbeiten. Sinngemäß wurde zu diesem Zweck die Gemeinsame Versammlung der Montanunion um je drei Delegierte Frankreichs, Italiens und der Bundesrepublik verstärkt, also die Gemeinsame Versammlung der EVG gewissermaßen vorfristig geschaffen. Diese Sonderversammlung trat noch im Laufe des September zusammen und nahm die Bearbeitung ihres Auftrags in Angriff.

Dem Europarat war es trotz mehrfacher Anläufe nicht gelungen, sich zu einer überstaatlichen Gemeinschaft zu entwickeln. Als nun die sechs Mächte der Montanunion und der EVG auf diesem Weg vorangegangen waren, entstand die Gefahr, daß damit eine Spaltung im Europarat eintrat, welche die Weiterentwicklung des gesamten Europarates, der ja 15 Staaten umfaßt, hemmen würde. England, das sich aus grundsätzlichen Erwägungen einer überstaatlichen europäischen Organisation nicht eingliedern will, ergriff daher mit dem bereits genannten Edenplan die Initiative, um Europarat, Montanunion und EVG zu verbinden. „Der Edenplan“, so schrieb der konservative Unterhausabgeordnete Amery am 9. Juni 1952 in „Daily Telegraph“, „ist ein konstruktiver Versuch, die Kluft zwischen Großbritannien und den beiden Sechsmächte-Gemeinschaften zu überbrücken, ohne dabei Großbritannien einer europäischen Bundesregierung zu unterstellen.“ Die Verbindung zwischen den Vertretern der beiden „beschränkten“ Gemeinschaften und dem Europarat soll in der Weise erfolgen, daß der aus 15 Ministern bestehende Ministerausschuß des Europarats Sechsmächte-Sitzungen abhält, wenn Angelegenheiten dieser Gemeinschaften zur Sprache kommen. Auf diesen Sitzungen würden nur die Vertreter der sechs Mächte Antrags- und Stimmrecht haben, aber die Vertreter der anderen Mächte könnten als Beobachter teilnehmen, mit dem Recht, das Wort zu ergreifen. Man hat diese Konstruktion auch so charakterisiert, daß der Europarat die Dachorganisation der beiden Gemeinschaften vorstellen würde. Der Apparat des Europarats in Straßburg würde den Sechsmächte-Gemeinschaften zur Verfügung stehen, was freilich bedingen würde, daß Straßburg der Sitz ihrer Organe wäre.

Grundsätzlich war der Edenplan bereits im Frühjahr 1952 im Ministerausschuß wie in der Beratenden Versammlung des Europarats mit großer Mehrheit gebilligt worden. Nachdem die Montanunion im Juli 1952 völkerrechtlich ins Leben getreten war, gewann die Frage des Edenplans praktische Bedeutung und wurde auf der Septembertagung des Europarats erneut eingehend erörtert. Am 30. September 1952 faßte die Beratende Versammlung des Europarats hierüber wichtige Beschlüsse, die darauf hinausliefen, daß auch die Mitgliedstaaten des Europarats, die nicht zu den Sechs-

mächte-Gemeinschaften gehören, in die Beratungen der Gemeinsamen Versammlung der Montanunion und der Sonderversammlung für die Ausarbeitung eines politischen Europastatuts Delegierte ohne Stimmrecht, aber mit Rederecht entsenden könnten. Auf diese Weise hofft man, zwischen dem Europarat und den überstaatlichen Organisationen einen dauernden Kontakt herzustellen und aufrechtzuerhalten. Ob man aller grundsätzlichen und technischen Schwierigkeiten Herr werden wird, die mit diesem Verfahren verbunden sind, bleibt abzuwarten.

In der Präambel des Vertrags der Montanunion wird ein grundsätzlicher Gedanke ausgesprochen, den vor allem der französische Außenminister Schuman stets unterstrichen hat, nämlich, „daß Europa nur durch konkrete Leistungen, die zunächst eine tatsächliche Verbundenheit schaffen, und durch die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung aufgebaut werden kann“. In der Tat sind der Errichtung einer überstaatlichen politischen Behörde in Europa Zusammenschlüsse überstaatlichen Charakters für bestimmte Sonderaufgaben, eben die Montanunion und die EVG, vorangegangen, und bestätigt wird der in der Präambel des Montanunion-Vertrags ausgedrückte Gedanke auch dadurch, daß weitere Bestrebungen zur Schaffung wirtschaftlicher überstaatlicher Unionen in Vorbereitung sind, nämlich für die Landwirtschaft und für das Transportwesen.

Vorarbeiten, Beratungen und Konferenzen zur Errichtung einer *Europäischen Agrarunion*, auch Grüne Union genannt, die in Westeuropa einen einheitlichen Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse schaffen soll, werden seit mehr als zwei Jahren geführt. Schon im Sommer 1950 gründeten deutsche und französische landwirtschaftliche Berufsverbände nach einer Tagung in Saltsjöbaden bei Stockholm eine Ständige Kommission, die sich mit den Vorarbeiten zur Schaffung einer europäischen Marktordnung befassen sollte. Der niederländische Landwirtschaftsminister Mansholt und der italienische Landwirtschaftsminister Pella entwickelten Pläne, die vor allem die Preisregulierung betrafen. Bald aber zog die französische Regierung die Frage an sich, indem der französische Landwirtschaftsminister Pierre Pflimlin noch 1950 den Plan einer europäischen Agrarunion ausarbeitete, der nach ihm benannt zu werden pflegt. Bei den seither über diesen Plan abgehaltenen Konferenzen sind die internationalen landwirtschaftlichen Berufsorganisationen, die Organisation für Europäische Zusammenarbeit (OEEC), die UNO-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft und der Europarat beteiligt gewesen. Als die Beratende Versammlung des Europarates im November 1950 den Plan der Montanunion billigte, empfahl sie gleichzeitig die Bildung ähnlicher Organisationen für Landwirtschaft und Transport und setzte Kommissionen aus je 7 Abgeordneten hierfür ein. Die Agrarkommission legte der Beratenden Versammlung am 5. Mai 1951 einen Bericht vor, in dem die Bildung einer europäischen

Agrarbehörde empfohlen wurde, die, wie es in dem Bericht hieß, einmal ein europäisches Landwirtschaftsministerium werden könnte. Der aufgestellte Entwurf eines Statuts zeigt die Analogie des Aufbaus dieser Organisation mit der Montanunion.

Vom 25. bis 28. März 1952 fand in Paris eine von der französischen Regierung einberufene Agrarkonferenz statt, an der außer Mitgliedstaaten des Europarats — Belgien, Dänemark, England, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Norwegen, den Niederlanden, Schweden, der Türkei und der Bundesrepublik — auch die Nichtmitglieder des Europarates Österreich, Portugal und die Schweiz teilnahmen. Der Europarat legt übrigens trotz der französischen Initiative Wert darauf, in die weiteren Beratungen eingeschaltet zu bleiben.

Alle diese Erörterungen zeigten, daß das Interesse an der Schaffung einer europäischen Agrarunion nach dem Muster der Montanunion sehr stark ist, daß aber die internationale Organisation auf diesem Gebiet besondere Schwierigkeiten birgt. Westeuropa — das unter sowjetischer Kontrolle stehende, agrarisch besonders bedeutsame Osteuropa fiel ja für die Beteiligung an einer solchen Organisation aus — ist im ganzen ein landwirtschaftliches Zuschußgebiet. Einzelne Länder sind jedoch für bestimmte Erzeugnisse Exportgebiete, zum Beispiel Holland, Dänemark, Norwegen und Schweden für Butter. Die Erzeugungskosten in den einzelnen Ländern sind sehr verschieden, so daß nur Schutzzölle für landwirtschaftliche Erzeugnisse in bestimmten Ländern wie in der Schweiz die eigene Agrarproduktion erhalten oder ermutigen. In der Landwirtschaft handelt es sich aber nicht, wie bei der Montanunion, um eine verhältnismäßig kleine Zahl größerer Unternehmen, sondern um Hunderttausende kleiner Landwirte und um deren Existenz. Es ist auf der einen Seite nicht leicht, dem Bauern den Wert und die Möglichkeiten eines größeren Marktes klar zu machen. Der kleine Bauer produziert über seinen eigenen Bedarf hinaus im allgemeinen nur insoweit, als er sich durch Verkauf Bargeld beschaffen muß; denn eine Produktionsvermehrung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen kann leicht zu Preisrückgängen führen. Andererseits ist die Erhaltung eines gesunden und starken Bauernstandes eine sehr wesentliche soziale, wenn nicht die Existenzfrage eines Staates. Es wäre schlechthin unzulässig, durch Einfuhr aus billiger produzierenden Agrarländern die eigene Landwirtschaft zu gefährden. Schwierig ist schließlich auch das Verhältnis einer europäischen landwirtschaftlichen Union zu den großen überseeischen agrarischen Exportgebieten.

Es ist nach alledem verständlich, daß bei den bisherigen Verhandlungen von den Partnern, je nach den besonderen Bedingungen ihres Landes, allenthalben Vorbehalte gemacht worden sind. Möglicherweise wird infolgedessen der Zuständigkeitsbereich einer europäischen Agrarunion zunächst auf einige besonders wichtige landwirtschaftliche Erzeugnisse beschränkt werden wie Weizen, Zucker, Wein und Molkereiprodukte. Aber der Gedanke

einer europäischen Agrarunion ist auf dem Wege, und die Agrarkonferenz, die nach dem Beschluß der Pariser Konferenz vom März 1952 noch in diesem Jahre stattfinden sollte und inzwischen für Anfang Dezember nach Paris einberufen worden ist, dürfte zum mindesten eine weitere Klärung bringen.

Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, daß im April 1952 die Agrarkommission der Internationalen Union Christlicher Demokraten sich auf einer Tagung in München mit der Frage einer europäischen Agrarunion befaßt hat. Die Delegierten der neun vertretenen Länder faßten eine Entschließung, in der sie grundsätzlich die Voraussetzungen für eine solche Union gegeben sehen; trotz aller Schwierigkeiten erachten sie die Vorteile gewichtiger als die Nachteile. Mit Recht widmet die Entschließung den sozialen Fragen der Landarbeiter, der Landflucht und der Landjugend besondere Aufmerksamkeit.

Eine europäische Agrarunion würde, wenn sie zustande kommt, grundsätzlich nach dem Vorbild der Montanunion aufgebaut werden und dann die dritte überstaatliche Organisation sein. Für die Schaffung einer vierten derartigen Organisation, einer *Europäischen Organisation für Transport* oder für die Koordinierung des Verkehrswesens, hat die Beratende Versammlung des Europarats ebenfalls schon im November 1950 einen siebenköpfigen Ausschuß eingesetzt, nachdem der französische Abgeordnete Bonnefous einen entsprechenden Antrag schon im August des gleichen Jahres eingebracht hatte. Der Sonderausschuß unter seiner Leitung arbeitete den Entwurf einer solchen Union aus, und nach einer Sitzung dieses Ausschusses in Paris im Februar 1951 legte Bonnefous der Beratenden Versammlung des Europarats am 5. Mai desselben Jahres den Entwurf eines „Abkommens für die Schaffung einer Europäischen Transportbehörde“ vor, das für 25 Jahre vorgesehen ist. Die Zuständigkeit dieser Behörde soll sich erstrecken „auf alle Transportarten, Straßen- und Eisenbahnverkehr, Binnenschifffahrt, Küstenschifffahrt (jedoch nicht Überseeverkehr) sowie auf den innereuropäischen Flugverkehr und die Hafenanlagen“. Eine besondere Aufgabe dieser überstaatlichen Behörde würde es sein, die Tätigkeit der zahlreichen bereits bestehenden zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen des Verkehrswesens zu koordinieren. Auch ihr Aufbau entspricht dem der beiden Sechsmächte-Gemeinschaften: Vorgesehen ist ein Exekutivausschuß, eine Parlamentarische Versammlung, ein Ministerrat und ein Gerichtshof. Die Befugnisse dieser Organe, soweit sie in dem Entwurf bereits festgelegt sind, stimmen mit den genannten Vorbildern überein. Bemerkenswert ist die Bestimmung des Entwurfs, daß das Sekretariat der Behörde dem Generalsekretariat des Europarats angegliedert werden soll, was also im Sinne des Edenplans liegen würde. Über einen praktischen Fortgang des Plans der Errichtung einer Europäischen Transportbehörde ist jedoch seither nichts bekannt geworden.

Um den Lesern den Überblick über die verschiedenartigen Gebilde zu erleichtern, sei das Wesentliche noch einmal zusammengefaßt.

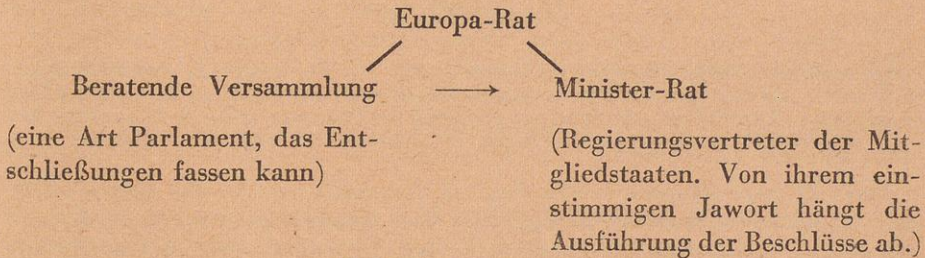
Überstaatliche Organisationen im eigentlichen Sinn sind nur dann gegeben, wenn die Mitgliedstaaten wenigstens einige ihrer Souveränitätsrechte an die neugeschaffene Organisation abgetreten haben, so daß diese nun in Zukunft kraft inneren Rechts entscheiden und verfügen kann.

Wenn dagegen die Teilnehmerstaaten sich zwar durch Vertrag zu bestimmten Zwecken verbinden, dazu vielleicht auch einen gemeinsamen Rat oder ein Arbeitsgremium schaffen, jedoch jedwede Entscheidung dem souveränen Willen der Einzelstaaten vorbehalten, dann kann *nicht* von einer Überstaatlichen Organisation im eigentlichen Sinn gesprochen werden — denn die Souveränität der Einzelstaaten ist nicht aufgegeben, um einem überstaatlichen Rechtsgebilde Leben und Hoheitsrecht zu verleihen.

Überstaatliche Organisationen im eigentlichen Sinn
sind (bzw. waren) *nicht*:

der Völkerbund, gegründet 1920,
die Vereinten Nationen (UNO), gegründet 1945,
der Nordatlantik-Pakt, gegründet 1949,
der Europa-Rat, gegründet 1949 zu Straßburg.

Der Europa-Rat zeigt in seiner Zusammensetzung besonders anschaulich den Widerstreit zwischen dem Streben zu echten überstaatlichen Formen und dem Festhalten an den Hoheitsrechten der Einzelstaaten.



Überstaatliche Organisationen im eigentlichen Sinn *sind*:

die Montan-Union (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, gegründet 1952),
die EVG (Europäische Verteidigungsgemeinschaft, gegründet 1952).

In ähnlicher Form *geplant*:

die „Grüne Union“ (Agrar-Union),
die Union für das Transportwesen.

Sie bestehen, da ja ein Vereinigtes Europa noch nicht existiert und daher noch eine Rechtsbeziehung zu den souveränen Gliedstaaten erfordert wird, aus zwei Gruppen von Organen:

aus dem <i>überstaatlichen</i> Bereich	—	aus dem <i>souveränen</i> Staatsbereich
Hohe Behörde (bzw. Kommissariat)		Minister-Rat
(die „Regierung“)		Gemeinsame Versammlung.
mit beratendem Ausschuß		
Gerichtshof.		

Als am 10. August 1952 die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zum ersten Mal in Luxemburg zusammentrat, wurde von den beteiligten Staatsmännern und in der Weltpresse vielfach dem Gedanken Ausdruck gegeben, daß damit eine neue Ära angebrochen sei, ein Gedanke, der darauf beruht, daß damit die erste überstaatliche Organisation Wirklichkeit geworden war. Ob die Hoffnung auf eine neue Ära sich erfüllt, kann erst die Zukunft lehren. Fest steht aber schon heute, daß mit dieser überstaatlichen Organisation nicht nur eine neue völkerrechtliche Form verwirklicht wurde, sondern daß auch politisch ein neuer Weg eingeschlagen worden ist, welcher der europäischen Zwietracht ein Ende setzen und darüber hinaus dazu führen kann, die Bedeutung und das Gewicht Europas in der Welt wieder zu festigen und zu stärken. Ein wiederaufblühendes Europa aber, als starker Faktor des Friedens und als Hort der abendländischen Kultur — das wäre in der Tat eine neue Ära, eine lichtere Zukunft nach einer dunklen, leiderfüllten Zeit.

Zeitbericht

Pius XII. zum 400jährigen Bestehen des Germanikums — Die Beschlüsse der Fuldaer Bischofskonferenz — Forderungen der Arbeitsgemeinschaft für Volksgesundheit — Die religiöse Lage an der Saar — Deutschland und Israel — Die Folgen des Prozesses Galilei — Literarische Anforderungen an die französische Jugend — Volksdemokratischer Schulunterricht

Pius XII. zum 400jährigen Bestehen des Germanikums. Vor 400 Jahren wurde das Collegium Germanicum-Hungaricum vom heiligen Ignatius gegründet und von Julius III. bestätigt. Viele bedeutende und kirchentreue Priester und Bischöfe sind seitdem aus ihm hervorgegangen und haben an der Erneuerung der Kirche in Deutschland einen wichtigen Anteil genommen. Das hat der Heilige Vater bei der Audienz, die er am 9. Oktober 1952 den Alumnern und den Altgermanikern gewährte, wieder bestätigt.

„Wir leben“, sagte der Papst, „in einer Zeitenwende, voll von sich ablösenden Umbrüchen. Die Kirche beobachtet den Gang der Entwicklung offenen Auges, aber auch mit innerer Sicherheit. Sie ist gerne bereit, sich anzupassen, wo ihre Aufgabe es verlangt; sie weiß aber auch, daß sie Werte besitzt, die sich nie ändern.“ Dazu gehöre das kostbare Erbe, das die Germaniker von der Gesellschaft Jesu überkommen hätten: die solide Ausbildung in Philosophie und Theologie, „so zwar, daß ihnen der katholische Glaube und die ganze katholische Weltanschauung persönliches geistiges Eigentum“ werden, sodann eine „echte priesterliche Frömmigkeit. Es ist die Frömmigkeit des Exerzitienbuches“, von dem man, wie der Papst sagte, glauben möchte, der heilige Ignatius habe es eigens für unsere Zeit geschrieben.