

die unablässige Aufdeckung und Bekämpfung solcher Tatbestände fertig wird. Es wird auch immer, selbst im bestorganisierten Staat, Unzulänglichkeiten, Fehlgänge, Exzesse, Skandale und Verbrechen im Amt geben. Menschen, auch die Menschen in der Staatsapparatur und in den staatlichen Befehlszentralen, sind nun einmal so. Man muß also sehen, wie man damit fertig wird. Dazu gehört gewiß auch, aber eben doch nur sehr unzureichend, daß man repressiv mit Strafen einschreitet, soweit die Vorgänge strafrechtlich relevant sind. Im freiheitlichen Staat kann es weder ein umfassend wirksames Verwaltungsreglement geben, das Mißständen oder Fehlleistungen vorbeugt, noch gegenüber all diesen Unzulänglichkeiten und Mängeln unmittelbar wirksame staatliche Sanktionen. Die Freiheit zu erhalten, ist nur möglich unter Inkaufnahme eines nicht geringen Risikos an Mißbrauch der Freiheit und der Macht. Im freien Staat wird die Funktion, die sonst die unmittelbar wirksamen staatlichen Sanktionen haben, übernommen von dem indirekt wirkenden, psychologisch nötigenden Mittel der schonungslosen Offenlegung unverantwortlicher Praktiken der Verwaltung durch die aufmerksam beobachtende Gesellschaft. Dazu gehört auch eine kritische Bestandaufnahme des tatsächlichen Verhältnisses zwischen Bürger und Obrigkeit in unserm Staat. Und damit wäre zu guter Letzt auch die Frage nach dem Sinn dieses Beitrages beantwortet!

Robert Schumans europäische Konzeption

Josef Jansen

Der Tod Robert Schumans zu Beginn des Monats September des vergangenen Jahres sollte uns Anlaß sein zu überprüfen, ob wir in unserer Politik nach wie vor in Übereinstimmung mit der von ihm entwickelten Idee der europäischen Integration handeln. Die Verpflichtung hierzu sind wir formell in den Verträgen von Paris und Rom eingegangen, die der Schumanschen Konzeption Gestalt gaben. Wir haben uns zusätzlich in wiederholten Regierungserklärungen und anderen politischen Äußerungen zu dieser Verpflichtung bekannt.

Zwei grundlegende Forderungen der Nachkriegszeit wollte Schuman mit seinem berühmt gewordenen Vorschlag vom 9. Mai 1950 erfüllen: Die angesichts der Toten und der Trümmer zweier Weltkriege unaufschiebbar gewordene Aussöhnung zwischen dem deutschen und dem französischen Volk und die Umwandlung der altmodischen nationalstaatlichen Struktur Europas in eine übernationale Organisationsform. Beide Erfordernisse verknüpfte er in einzigartiger Weise: Die Annäherung zwischen Deutschland und Frankreich wurde durch die gemeinsame Arbeit an der europäischen Einheit erleichtert. Der Zusammenarbeit zwischen

Deutschland und Frankreich – nunmehr befriedet und befreundet – wurde auf die Dauer ein konkretes Ziel gesetzt: die Europäische Einigung. Durch die Einbettung des deutsch-französischen Verhältnisses in die europäische Einigungsbewegung wurden sowohl die französische Forderung nach einseitiger Sicherheitskontrolle über Deutschland wie die deutsche Forderung nach gleichberechtigter Behandlung gegenstandslos. Schließlich wurde durch den freiwilligen Beschluß beider Staaten, Souveränitätsrechte auf neue gemeinsame Organe zu übertragen, der erste Sieg über das traditionelle einzelstaatliche Denken errungen. Schuman sagt hierzu in seinem nachgelassenen Werk „Für Europa“: „Für neue Ideen war der Weg frei. Ist es für diese beiden Nationen nicht eine unerwartete Chance, wenn man ihnen kurz nach dieser Niederlage eine nicht nur nationale, sondern europäische Rolle mit gleichen Rechten und ohne demütigende Diskrimination zuweist? Und das, bevor Deutschland seinen Friedensvertrag und Zutritt zu den Vereinten Nationen erlangt hat.“

Der Staatsmann weist sich dadurch aus, daß er die von der Geschichte gebotene Chance zu nutzen weiß. Die Verwüstungen des Krieges, die Müdigkeit der Völker, das in Yalta und Potsdam sanktionierte Vordringen Sowjetrußlands bis in die Mitte des europäischen Kontinents, die wirtschaftliche Abhängigkeit sämtlicher Völker von den Vereinigten Staaten von Amerika – alle diese Faktoren schufen nach dem Krieg einen einzigartigen Nährboden für die Idee der europäischen Einigung, die in der Zeit zwischen den beiden Kriegen nie über einen kleinen Kreis von Idealisten hinausgedrungen war. Schuman bemächtigte sich dieser Idee. Kühn zielte er darauf ab, Deutschland und Frankreich in einem föderativen Entwicklungsprozeß zusammenzuschmelzen und für Europa aus der Zusammenfassung der durch den Krieg geschwächten Kräfte wieder eine neue, selbständige Position auf wirtschaftlichem, politischem und geistigem Gebiet zu schaffen. Dem Einbruch des Kommunismus sowohl als Idee wie als – dank der Roten Armee – aufgezwungener Lebensform konnte so Einhalt geboten und der Weg zu einem allmählichen Wiedererstarken der freien Welt vorbereitet werden.

Dabei sollten keineswegs die gewachsenen Nationen Europas – Reichtum, aber auch Verhängnis des Kontinents – aufgelöst werden in der angestrebten übernationalen Lebensform. Von Schuman stammt das Wort: „Das Überstaatliche wird auf nationaler Grundlage beruhen. Somit wird die ruhmreiche Vergangenheit nicht verleugnet, die nationalen Energien werden sich aber durch ihre gemeinsame Verwendung im Dienst der überstaatlichen Gemeinschaft neu entfalten ... Unser politisches Vorbild sind nicht mehr Maurice Barrès oder Déroulède ... In unserem Geist ist die europäische Politik durchaus nicht unvereinbar mit dem patriotischen Ideal jedes einzelnen!“ Diese Auffassung des „Vaters Europas“ ist besonders für die heutige Diskussion um den gaullistischen Beitrag zur europäischen Idee von Bedeutung. Sie zeigt, daß auch er keineswegs von einer Antithese Nation – Europa ausging.

Für Schumans Europa-Konzeption sind drei Elemente charakteristisch:

Erstens werden die Gemeinschaftsverträge auf unbegrenzte Zeit – oder zumindest auf sehr lange Zeiträume – geschlossen, wobei kein Austritt vorgesehen ist. Diese Verträge sollen ja die Staaten nicht in traditionelle, von zufälligen Konstellationen diktierte Verbindungen führen, die ebenso schnell zerbrechen, wie sie geschlossen werden. Vielmehr sollen sie „einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen“ – wie es im Vertrag zur Gründung der Kohle- und Stahl-Gemeinschaft heißt – oder „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker schaffen“ – wie es der Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft formuliert.

Zweitens wird das klassische Prinzip der Einstimmigkeit, bei der jeder Mitgliedstaat über ein Veto verfügt, abgemildert. Die Entscheidung soll getreu dem demokratischen Prinzip im allgemeinen von einer Mehrheit bestimmt werden und nicht mehr durch einseitig nationale Erwägungen eines Staates verhindert werden können. In dieser Bestimmung bahnt sich der Übergang von einer losen Verbindung souveräner Staaten, wie sie der Europarat noch darstellt, zu einer Föderation an.

Drittens wird jeder Gemeinschaft eine von den Regierungen unabhängige, mit dem Recht zur Initiative und gewissen eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Exekutive beigegeben. Seine Mitglieder repräsentieren gegenüber dem sich mehr oder weniger für die Befriedigung der nationalen Belange verantwortlich fühlenden Ministerrat das wohlverstandene Gesamtinteresse. Sie sind, wie der von Schumans engstem Mitarbeiter Jean Monnet gegründete und geleitete Aktionsausschuß „Vereinigte Staaten von Europa“ es einmal ausdrückte, „die eigentlich föderative Kraft der Gemeinschaft“. Von Montesquieu stammt das Wort: „Institutionen formen die Menschen“. Die formende Kraft der gemeinsamen europäischen Organe hat sich in Luxemburg und Brüssel inzwischen bewährt.

Schuman wollte mit diesen Gestaltungselementen den im Lauf des 19. Jahrhunderts entwickelten Glauben an die Nation als höchste und letzte Instanz allmählich abbauen. Dies ergibt sich aus seinem Wort: „Heute erleben wir alle die Auseinandersetzung zwischen den konservativen Ansprüchen der nationalen Souveränität und den revolutionären Tendenzen der übernationalen Ordnung ... Das Prinzip der Gemeinschaft und Verbundenheit gilt nicht nur für die Individuen, sondern ebenso für die Nationen, die aufeinander angewiesen sind – auf Gedeih und Verderb.“

Er war sich dabei bewußt, daß eine derartige Schicksalsgemeinschaft nur zwischen Völkern und Staaten zustande kommen konnte, deren Regierungen von vornherein bereit waren, sich in übernationale Ordnungsprinzipien einzuordnen. Um jede Verwässerung dieser grundsätzlichen Voraussetzung auszuschließen, forderte er von den Verhandlungspartnern die Übernahme einer entsprechenden Verpflichtung vor Beginn der Gespräche. Da Großbritannien sich hierzu nicht bereit erklärte, wurden die Gemeinschaften zu Sechs gebildet. Schuman hat nie ein Hehl

daraus gemacht, daß er die Beteiligung Englands für das Gedeihen der europäischen Einigung für unerläßlich hielt. Allerdings war er auch der Meinung, daß dieses Land dank seiner historischen Entwicklung und seines Volkscharakters nur durch den Zwang der Ereignisse zu einer vollen und uneingeschränkten Mitgliedschaft würde gebracht werden können. Solange der Beitritt zur neuen europäischen Gemeinschaft nicht unbedingt zwingend sein würde, werde damit gerechnet werden müssen, daß Großbritannien sich nicht anschließen, vielmehr versuchen werde, in den überkommenen Formen weiterzuexistieren. Diese Einstellung entspricht der Haltung zum britischen Problem, wie sie heute General de Gaulle einnimmt.

Selten erlebt ein Staatsmann schon zu seinen Lebzeiten den Triumph seiner politischen Ideen. Dieses Glück ist Schuman widerfahren. Wenn er auch manche Schwierigkeiten in der Gemeinschaftsentwicklung erlebte, so ist doch schon in den vergangenen Jahren über allen Zweifel deutlich geworden, daß die europäische Integration eine revolutionäre Leistung unseres Jahrhunderts darstellt. Schuman gelang der große Wurf, weil in Deutschland und in Italien Bundeskanzler Adenauer und Ministerpräsident de Gasperi seine Gedanken aufnahmen und sie in ihren Völkern durchsetzten. In Deutschland waren dabei besonders günstige Voraussetzungen gegeben: Die Übersteigerung des Nationalismus unter der Herrschaft des Dritten Reiches hatte eine Bereitschaft für übernationale Gedanken geschaffen. Die aus der jüngsten Vergangenheit folgende und verständliche Isolierung Deutschlands konnte durch die Beteiligung an der gemeinsamen Aufgabe aufgehoben werden. Schließlich weist unsere Geschichte mit dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation ein wenn auch verblaßtes, so doch im Volksbewußtsein verankertes Vorbild auf. Schuman hat in seinem nachgelassenen Werk folgende scharfsichtige Formulierung über uns Deutsche gefunden: „Deutschland war immer dann am gefährlichsten, wenn es sich isolierte, seinen eigenen beträchtlichen Kräften und Eigenschaften vertraute und sich in gewisser Weise an seiner Überlegenheit, vor allem anderen gegenüber, berauschte. Andererseits hat Deutschland den meisten Gemeinschaftssinn; im Rahmen des Vereinten Europa kann es dieser Neigung voll gerecht werden.“

Haben wir unsere Rolle gespielt? Die Bundesregierung hat sofort ohne Zögern ihre Zustimmung zum Schuman-Plan gegeben. Sie war bereit, sich ohne Einschränkung an den Verhandlungen über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft zu beteiligen. Sie hat diese Verhandlungen sogar entscheidend beeinflusst. Sie hat darin den Weg gesehen, die Notwendigkeit der deutschen Wiederbewaffnung in eine Weiterführung der europäischen Integration umzumünzen. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, daß der Gedanke einer selbständigen europäischen Armee unter der Oberleitung eines europäischen Kommissariats in den Jahren 1951 bis 1954 von niemand als ein Bruch der NATO-Solidarität empfunden wurde, sondern im Gegenteil als eine positive Ergänzung des Atlantischen Bündnisses, dessen Struktur

und Schlagkraft durch die Zusammenfassung nationaler Einheiten zu einem übernationalen Verteidigungsinstrument nur gewinnen würde. Leider ist dieser erste Durchbruch zum politischen Europa nicht geglückt. Die Aufnahmebereitschaft des französischen Volkes für den Gedanken einer so engen Verbindung seines Geschicks mit Deutschland war 1954 noch nicht stark genug. Heute hat sich dies erfreulicherweise geändert.

Die Bundesregierung hat trotz dieses Mißerfolgs nicht verzagt. Sie machte sich schon 1955 gemeinsam mit den übrigen Mitgliedstaaten der Montan-Union an den Aufbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft. Beide Gemeinschaften sind in der Zwischenzeit zu einem großen Erfolg geworden. Die Integration auf wirtschaftspolitischem Feld kann letztlich jedoch nicht voll gelingen, wenn sie nicht auf politischem Gebiet ihre Krönung findet. Deshalb hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren die auf Grund einer Initiative des französischen Staatschefs aufgenommenen Verhandlungen über die Bildung einer Europäischen Politischen Union nach Kräften gefördert. In einer Union sieht sie zwar nicht das Idealbild verwirklicht, das ihr in dem Begriff der Europäischen Politischen Gemeinschaft vorschwebt. Als Ausgangspunkt hat sie die Union jedoch akzeptiert. Von ihr hält sie weitere Fortschritte in Richtung auf eine stärker föderative Form für möglich. Leider sind diese Verhandlungen im Jahre 1962 an der Frage der Beteiligung Großbritanniens zunächst gescheitert.

Die Forderung nach einer Integration auf den nicht von den Gemeinschaftsverträgen erfaßten Gebieten der Außen-, Verteidigungs- und Kulturpolitik besteht somit fort. Der Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963 will die noch bestehende Lücke nur vorläufig schließen. Er bietet den Vorteil, daß das Experiment der Zusammenarbeit auf den bisher der nationalstaatlichen Entscheidungsgewalt vorbehaltenen Gebieten praktisch aufgenommen wird, wenn auch zunächst nur zu zweit. Die dabei gewonnenen Erfahrungen können im Rahmen der Sechs nutzbar gemacht werden.

Der mit dem deutsch-französischen Vertrag beschrittene Weg war dem Europäer Schuman nicht fremd. Es ist weithin der Vergessenheit anheimgefallen, wie der Vorschlag Schumans zur Bildung einer Kohle- und Stahl-Gemeinschaft vom 9. Mai 1950 ausgesehen hat. Schuman schlug nämlich vor, die deutsche und die französische Kohle- und Stahlwirtschaft zu einer Gemeinschaft zusammenzulegen, die auch andere hierzu bereite europäische Partner aufnehmen sollte. Grundlage seiner europäischen Einigungsidee war die Überzeugung, daß erste Voraussetzung – *conditio sine qua non* – jedes europäischen Einigungsprozesses das Zusammengehen von Frankreich und Deutschland ist. Dieses Zusammengehen muß nach seiner Meinung zunächst hergestellt werden. Wer sich an den geographischen und geschichtlichen Gegebenheiten Europas orientiert, wird ihm beipflichten müssen. Nicht zuletzt wird diese Grundüberzeugung Schumans auch von Präsident de Gaulle geteilt.

Von hier aus betrachtet, ist die vielfältige Aufregung, die sich nach der Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags vom 22. Januar 1963 bemerkbar machte, schlecht verständlich. Gerade die „Europäer“, die sich auf Robert Schuman berufen, hätten uneingeschränkt applaudieren müssen. Wenn ein neuer Versuch zur politischen Einigung unter den Sechs gescheitert, dabei aber wenigstens ein deutsch-französisches Übereinkommen herausgekommen war, war dies Garantie dafür, daß sich später aus ihm eine umfassendere europäische Form würde entwickeln können. Bundeskanzler Adenauer dachte so. Robert Schuman hat sicherlich gedacht wie er.

Wenn wir auch mit Recht davon ausgehen, daß der Aufbau Europas ein langwieriger Prozeß ist, so dürfen wir uns jedoch nicht darüber täuschen, daß Eile Not tut. Die Geschichte räumt jeder politischen Idee eine bestimmte Zeitspanne ein, in der sie sich durchsetzen muß. Verpaßt sie diese Zeitspanne, wird sie von anderen Leitbildern überwuchert. General de Gaulle sagte am 2. Juli 1961 bei einer Ansprache in Metz zu dem als Ehrengast geladenen Robert Schuman: „Sie haben begonnen ... Wir setzen Ihr Werk fort.“ Man sagt, der französische Staatschef bilige die Methode der supranationalen Integration nur zögernd. Theoretisch mag das stimmen. In der Praxis stimmt es nicht. Erinnert sei an folgendes: Am 5. Juli 1963 führte de Gaulle, begleitet von mehreren Ministern mit Bundeskanzler Adenauer und Mitgliedern des deutschen Kabinetts in Bonn Besprechungen. Dabei prägte er das Wort, Testfall der deutsch-französischen Zusammenarbeit sei, ob es beiden Ländern gelingen werde, alle bestehenden Widerstände zu überwinden und dahin zu wirken, daß der Gemeinsame Markt eine Realität werde. Ein stärkeres Bekenntnis zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist kaum möglich. Die heutige französische Politik wandelt damit in der Praxis in den Spuren Schumans. Ein geeintes Europa bleibt das Ziel. Daß es dabei zunächst das Stadium einer Konföderation durchlaufen wird, mag sein. Ein konföderiertes Europa wird auf jeden Fall geeinter sein, als es das heutige Europa ist. Was von uns angestrebt wird, ist nach wie vor die weitestgehende Einigung, die Föderation.

Dieses Ziel hat Bundeskanzler Adenauer mit großer Weitsicht, mit Mut und Beharrlichkeit angesteuert. Für ihn galt dabei die gleiche *conditio sine qua non* wie für Schuman: Deutschland und Frankreich müssen zusammengehen. Diese Politik Adenauers, die auf eine immer weitergehende Zusammenführung Deutschlands und Frankreichs ausgerichtet war, hat kein geringerer als Ben Gurion in einem Artikel anlässlich Adenauers Rücktritt als besonderen Beweis der Größe und der Weisheit des scheidenden Kanzlers gekennzeichnet.

Der neuen Bundesregierung ist es aufgegeben, die Politik der europäischen Einigung fortzuführen. Möge sie sich dabei an dem orientieren, was Ben Gurion als Größe und Weisheit Adenauers charakterisiert hat. Damit würde sie in den Fußstapfen des ersten Kanzlers Nachkriegsdeutschlands wandeln und das revolutionäre Werk Schumans der Vollendung entgegenführen.