

Plädoyer für eine europäische Verfassung

„Es gibt heute, was immer man auch sagen mag, keine Franzosen, keine Deutschen, keine Spanier, selbst keine Engländer mehr, es gibt nur noch Europäer. Alle haben den gleichen Geschmack, die gleichen Vorlieben, die gleichen Verhaltensweisen.“ – Was sich wie eine Beschreibung der Modetendenzen und des Lebensstils von uns Europäern am Beginn des 21. Jahrhunderts anhört, das gibt eine Beobachtung wieder, die bereits der französische Philosoph und Aufklärer Jean-Jacques Rousseau vor 250 Jahren niederschrieb. In seiner Notiz stellt er aber nicht nur eine Annäherung von Lebensformen im Europa des 18. Jahrhunderts fest; er verbindet mit dieser Beobachtung zugleich die Hoffnung, daß der Angleichung der Lebensstile und gesellschaftlichen Verhaltensmuster auch eine wachsende politische Gemeinsamkeit in Europa folgt.

Mit dieser politischen Erwartung steht Rousseau in der Zeit der Aufklärung nicht allein. Bereits 1638, also zehn Jahre vor dem Westfälischen Friedensschluß in Münster, hatte der Herzog von Sully die Bildung einer Staatenkonföderation in Europa zur Überwindung der durch die Konfessionsspaltung nicht ausgelösten, aber erheblich begünstigten Kriegsbereitschaft zwischen den Regenten der neuzeitlichen Territorialstaaten vorgeschlagen. Auch der Plan des Abbé de Saint-Pierre, den dieser 1713 in seinem „Traktat vom ewigen Frieden“ vorlegte, sah für die allernächste Zukunft die Bildung eines europäischen Staatenkongresses zur Überwindung der Kriegsgefahr vor, die von der politischen Spaltung Europas in Territorialstaaten ausging.

Doch bekanntlich wurden die Erwartungen, die Jean-Jacques Rousseau und seine Vorläufer in die Tragfähigkeit einer Angleichung von Lebensstilen für die Herstellung einer politischen Gemeinschaft in Europa setzten, nicht erfüllt. Im Gegenteil: Mit der Durchsetzung des Prinzips der Volkssouveränität setzte schließlich im Gefolge der Französischen Revolution eine Entwicklung in Europa ein, die über die Identifikation der Bevölkerung als Staatsnation hinaus zu einer nationalistisch begründeten, feindlichen Abgrenzung der Staaten gegeneinander und schließlich zu den Katastrophen des 20. Jahrhunderts führen sollte.

Wer in der Mitte unseres Jahrhunderts nach dem offensichtlichen Scheitern der nationalistischen Abgrenzung der europäischen Staaten gegeneinander wieder an die bereits früher formulierte Idee einer Einheit Europas anknüpfen wollte, der mußte tiefer und weiter ausgreifen, als dies ein Herzog von Sully, ein Abbé de Saint-Pierre oder ein Jean-Jacques Rousseau in ihrer Zeit taten. Auch mußte an

die Stelle einer vagen Hoffnung auf ein automatisches Zusammenwachsen Europas durch eine allmähliche Angleichung von Lebensformen oder Konsumstandards, durch ein gemeinsames Schicksal wie das einer äußeren Bedrohung oder durch die Imperative ökonomischer Klugheit anderes treten: der unbedingte Wille zum friedlichen Zusammenleben, die moralische Einsicht in die Unhintergebarkeit der Freiheit und der sittlichen Würde jedes einzelnen Menschen und die politische Anerkennung des demokratischen und sozialen Rechtsstaats als des allein normativ verbindlichen Organisationsprinzips der Politik. Es waren in der Tat diese Prinzipien der Friedenspflicht, der politischen Freiheit und Würde des Individuums sowie der demokratischen Rechtsstaatlichkeit, die die politische Ordnung des Nachkriegseuropa bestimmen sollten und die im Jahr 1949 auch zur Gründung des Europarats und der anderen europäischen Organisationen führten.

Wie ein genauerer Blick auf die Geschichte zeigt, die zur Errichtung der neuen europäischen Institutionen führte, wäre die Neuausrichtung der Politik in Europa nach dem Ende der totalitären Schreckensherrschaft und der Schrecken des Krieges an dem Grundsatz des Friedens, der Freiheit und Menschenwürde sowie der demokratischen Rechtsstaatlichkeit nicht möglich gewesen ohne eine aktualisierende Aneignung der geistigen Quellen dieses Kontinents: Gemeint sind damit insbesondere das Erbe der klassischen Antike Griechenlands und Roms, zu dem die Ideen der Wissenschaft, der Philosophie und eines normativ verstandenen Rechts zählen, aber auch die Traditionen, die sich bis heute wie im Judentum und Christentum auf den lebendigen Gehalt der Bücher des Alten und Neuen Testaments beziehen. Aus einer Vermittlung dieser beiden Traditionslinien sind im lateinischsprachigen Mittelalter, in Humanismus, Renaissance und neuzeitlicher Aufklärung die geistigen Grundlagen eines in seiner kulturellen Identität unverwechselbar geprägten Europa hervorgegangen.

Aus einer Rückbesinnung auf diese lange vor der Bildung der Nationalstaaten bereits formulierten Identität Europas konnte trotz der späteren Geschichte der geistig-moralischen Verwerfungen, der nationalistisch motivierten Feindschaften, des rassistisch begründeten Terrors und der totalitären Vernichtung „der Anderen“ nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch eine neue politische Ordnung in Europa errichtet werden. Dieser Zusammenhang wird nicht nur, aber in besonders prägnanter Weise, an der fundamentalen Rolle sichtbar, die der Europarat den Menschenrechten von seinen Anfängen an bis heute für eine Neuausrichtung der europäischen Staatenordnung zuerkannt hat. Daher will ich mich zunächst mit der Stellung der Menschenrechte, mit ihrer völkerrechtlichen Grundlegung und der Frage beschäftigen, weshalb wir in Zukunft ein europäisches Verfassungsrecht brauchen, bevor ich abschließend noch kurz auf Fragen der Kultur- und Hochschulpolitik in Europa und damit auf Fragen, die unmittelbar auch die Landespolitik betreffen, eingehe.

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte

Die Gründungsmitglieder des Europarats legten am 5. Mai 1949 in Art. 1a der Satzung des Europarats als dessen Aufgabe fest, „eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen“. Dabei zielten sie, wie Art. 1b zeigt, insbesondere auf „den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Diese Absicht wurde in der bereits am 4. November 1950 im Rahmen des Europarats unterzeichneten „Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK) konkretisiert. Hierbei lehnte sich die Europäische Menschenrechtskonvention inhaltlich an die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 an, die jedoch nur deklamatorischen Charakter besitzt und der im Unterschied zur Europäischen Konvention das Instrument einer Überwachung und lediglich schwachen Durchsetzung der Einhaltung der Menschenrechte fehlt.

In die Europäische Konvention wurden jedoch – anders als in der UN-Erklärung – nur die sogenannten klassischen, „negativen Menschenrechte“ zum Schutz des einzelnen vor Übergriffen der Staatsgewalt aufgenommen – wohl deshalb, weil nur bei ihnen ein geeignetes System zur Kontrolle der Durchsetzung zur Verfügung stand; die „sozialen Grundrechte“ deklarierte der Europarat später in seiner „Sozialcharta“, ohne ihnen jedoch denselben Durchsetzungsmechanismus zur Seite zu stellen wie den Menschenrechten der „ersten Generation“.

Nachdem die Konvention von zehn Vertragspartnern ratifiziert worden war, trat sie am 3. September 1953 in Kraft. Die Konvention errichtete zwei die Menschenrechte in den Unterzeichnerstaaten schützende Organe, nämlich die „Europäische Kommission für Menschenrechte“ und den „Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte“, die beide Sitz beim Europarat in Straßburg nahmen. Die „Kommission“ sowie der „Gerichtshof“ waren somit nicht als Organe *des* Europarats eingeführt worden (wie das aus den Außenministern der Europaratsmitglieder bestehende „Ministerkomitee“, die „Parlamentarische Versammlung“ oder das „Generalsekretariat“), sondern als Organe der besonderen Staatengemeinschaft, nämlich der durch Unterschrift unter die „Konvention“ und Ratifikation entstandenen Gemeinschaft von Staaten aus der Gruppe der Europaratsmitglieder.

Der Europarat und die von ihm durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschaffene Staatengemeinschaft zum Schutz der Menschenrechte bildet seither eine internationale Organisation, die gemäß der klassischen Völkerrechtslehre auf einem Vertrag zwischen Staaten beruht und die nach dem Grundsatz der gleichberechtigten Nebenordnung organisiert ist. Ihr selbst kommt infolgedessen auch keinerlei supranationale Stellung zu. In der Vergangenheit zeigte sich

der völkerrechtliche Charakter des europäischen Systems für den Menschenrechtsschutz vor allem an zwei Regelungen: zum einen daran, daß es – in Übereinstimmung mit dem traditionellen Völkerrecht – natürlichen Einzelpersonen verwehrt war, sich nach Ausschöpfen aller innerstaatlichen Rechtsmittel in eigener Sache direkt an den Europäischen Gerichtshof zu wenden (vgl. bisherige Art. 26 und 48 EMRK).

Dies hatte zur Folge, daß Einzelpersonen, nichtstaatlichen Organisationen oder Vereinigungen von Personen nur der Weg einer Beschwerde bei der Menschenrechtskommission verblieb. Diese konnte dann den Fall vor den Gerichtshof bringen. Zum anderen aber wurde die Zulässigkeit einer solchen Menschenrechtsbeschwerde gegen einen Unterzeichnerstaat noch einmal von der ausdrücklich erklärten Bereitschaft eines beschuldigten Staats abhängig gemacht, die Zuständigkeit der Kommission auch rechtlich anzuerkennen (vgl. bisherige Art. 25 EMRK).

Aus guten Gründen ist die Europäische Konvention für den Schutz der Menschenrechte, wie sie sich in den ersten 50 Jahren des Europarats praktisch entwickelt hatte, von Politikern, Juristen und der Öffentlichkeit als das weltweit beste und am meisten entwickelte System der Menschenrechtsüberwachung bezeichnet worden. Dieser grundsätzlichen Anerkennung widersprachen auch die Kritiker dieses Systems nicht, die seine zu langen Verhandlungszeiten, seine zu geringe Effizienz, aber auch seine rechtlichen Mängel herausgestellt hatten. Eine grundlegende politische Schwäche zeigte sich nämlich stets bei massiven Menschenrechtsverletzungen, wenn sie durch geplantes Regierungshandeln begangen wurden.

Dies belegen in der Vergangenheit die Fälle von Griechenland, Zypern und Nordirland oder heute das Beispiel der Türkei. Hierzu stellte der aus Österreich stammende Jurist und in Fragen des Schutzes der Menschenrechte durch den Europarat und die Vereinten Nationen international ausgewiesene Experte Felix Ermacora bereits 1993 fest:

„Die Europäische Konvention ist für den menschenrechtlichen Alltag in einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung geschaffen. Sie versagt (aber) im Falle systematischer und massiver kontinuierlicher Menschenrechtsverletzungen, bei denen nur eine Systemänderung Abhilfe schaffen könnte“ (86).

Der von Ermacora angesprochene Mangel der Europäischen Konvention ist die Folge ihres völkerrechtlichen Charakters. Aus ihm folgt, daß die europäische Sicherung der Menschenrechte eine entschieden souveränitätsschonende Struktur besitzt und darauf verzichtet, dem Europäischen Gerichtshof supranationale Zuständigkeiten oder Zwangsbefugnisse zu gestatten. Die auf der Ebene der Vereinten Nationen geführte Diskussion über die Einführung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen durch Re-

gierungen wird möglicherweise auch im Blick auf das europäische Gericht Änderungen nach sich ziehen. Auch die Anti-Folter-Konvention zeigt erfreuliche Folgen für eine gestiegene Effizienz des europäischen Systems der Sicherung der Menschenrechte.

Schließlich ist noch auf eine zentrale Neuerung im System der Menschenrechtssicherung selbst hinzuweisen: So haben die Mitglieder der Europäischen Menschenrechtskonvention in einer wichtigen Hinsicht das europäische System verändert, ohne daß dadurch jedoch der grundsätzliche Mangel des europäischen Menschenrechtsschutzes, von dem Ermacora spricht, aufgehoben wäre. Mit der Annahme des 11. Zusatzprotokolls, das erst am 1. November 1998 in Kraft getreten ist, wurde zur Straffung der Verfahren in Straßburg nicht nur die Einrichtung der „Menschenrechtskommission“ gestrichen, wobei deren Aufgaben dem „Gerichtshof“ übertragen sind, sondern es ist jetzt auch eine Klage von Einzelpersonen beim Gericht zulässig. Mit dieser jüngsten Reform des europäischen Systems zum Schutz der Menschenrechte ist ein entscheidender Schritt innerhalb des Rahmens des Völkerrechts in die Richtung einer Anerkennung der Einzelpersonen als Völkerrechtssubjekte getan.

Ein gesamteuropäisches Verfassungsrecht

Diese Reformmaßnahme wirft jedoch weitere Fragen auf. Sie ist zu verstehen als Ausdruck einer Rechtsentwicklung, die wir heute auf vielen Gebieten feststellen können. Sie läuft darauf hinaus, die vom klassischen Völkerrecht seit Jean Bodin und Hugo Grotius unbefragt vorausgesetzte und anerkannte Souveränität der Staaten als der Völkerrechtssubjekte zu relativieren und Schritt für Schritt einzuschränken.

Diese aus vorwiegend pragmatischen Gründen eingetretene Entwicklung im internationalen Recht provoziert jedoch die Frage, ob es nicht längst an der Zeit ist, ein europäisches Verfassungsrecht zu beschließen, das, um es mit den Worten der Rechtsphilosophie von Immanuel Kant zu sagen, „aus dem vereinigten Willen“ aller Bürgerinnen und Bürger der am Europarat bzw. an der Menschenrechtskonvention beteiligten demokratischen Staaten hervorgeht und dessen Kern sich auf die Sicherung der individuellen und politischen Grundrechte beziehen sollte. Ein solcher Schritt würde die Sicherung der Menschenrechte in Europa von den Ambivalenzen befreien, die wir an der Europäischen Menschenrechtskonvention trotz ihrer unbestreitbaren Verdienste aufgrund ihrer völkerrechtlichen Konstruktion und das heißt aufgrund des im Völkerrecht vorgesehenen Schutzes der Einzelstaaten feststellen müssen.

Ein gesamteuropäisches Verfassungsrecht hätte dagegen den unschätzbaren Vorteil, eine supranationale Rechtssicherheit zu gewährleisten; diese könnte im

Zweifel auch im Fall der von Ermacora und anderen festgestellten systematischen Menschenrechtsverletzungen durch die offizielle Politik in einem der Mitgliedsstaaten eher zur Geltung gebracht werden, als dies ein völkerrechtliches Statut leisten kann, das sich an die Idee der Staatssouveränität bindet. In einer zukünftigen europäischen Verfassung müßten – so lautet mein Vorschlag – auch die geeigneten rechtlichen und politischen Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte im Fall ihrer Verletzung durch eines der Mitgliedsstaaten verankert werden.

Die Implementierung der Menschenrechte in die politischen Verfassungen und ihre Anerkennung als Grundrechte markiert in der Geschichte der Staaten den Übergang zum demokratischen Rechtsstaat. Mit der verfassungsmäßigen Garantie der Menschenrechte kam in der politischen Geschichte – zuerst Nordamerikas, später auch Europas und schließlich auch aller anderen Kontinente – eine Entwicklung zu einem wichtigen, aber, wie sich heute zeigt, nur vorläufigen Abschluß.

Die Anfänge dieser Entwicklung liegen in der Moralphilosophie bei Platon und Aristoteles, in den Rechtslehren der stoischen Philosophie und in der biblischen Rede von der Gleichheit und Einzigartigkeit der Menschen als Geschöpfe und Partner Gottes. Die aus diesen geistig-moralischen Quellen fließenden Ideen der Würde und des nicht zur Disposition stehenden Rechts eines jeden Menschen auf seine körperliche und geistige Unversehrtheit und Freiheit wurden in den modernen Verfassungen zur Grundlage auch des Rechts der Staaten. Doch dieser Vorgang der Implementierung der Menschenrechte ins moderne Verfassungsrecht bleibt rechtsphilosophisch, und das heißt genauer: rechtshnormativ betrachtet ein bislang unvollendetes Projekt. Denn entsprechend der von den Menschenrechten selbst reklamierten universalen Geltung muß gefordert werden, daß ihnen nicht nur eine Implementierung in einzelne Staatsverfassungen, sondern auch eine weltweite Anerkennung als Kernbestand eines überstaatlichen Verfassungsrechts zukommen muß, begleitet von den entsprechenden Strukturen der Rechtsdurchsetzung. Aus dem philosophisch-ethisch, religiös wie rechtshnormativ gleichermaßen begründbaren allgemeinen und uneingeschränkten Geltungsanspruch der Menschenrechte ist daher das rechtshphilosophische Postulat ableitbar, daß die Menschenrechtssicherung grundlegender Teil eines „Weltbürgerrechts“ werden muß.

Absicherung der Menschenrechte durch ein Weltbürgerrecht

Kant gebraucht in seiner Rechtsphilosophie erstmals diesen Terminus eines Weltbürgerrechts, um auf die Notwendigkeit einer Ergänzung des überlieferten Völkerrechts und des Staatsrechts hinzuweisen. Allerdings schränkt er den Geltungsbereich unnötigerweise auf ein allgemeines Recht auf Gastfreundschaft (Hospitalität) zwischen Menschen verschiedener Nationalität ein. Doch gerade nach den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts muß die Warnung der politischen Philosophin

Hannah Arendt beachtet werden. Sie hatte im Blick auf die Verletzung der Menschenrechte durch die nationalsozialistische Gewaltherrschaft und als Folge von Krieg und Vertreibung darauf hingewiesen, daß die nur proklamierten Menschenrechte ebenso wie die nur vom Recht der Einzelstaaten ratifizierten Menschenrechte immer in der Gefahr stehen, aufgrund der staatlich verfaßten Politik einzelner Regierungen mit Füßen getreten zu werden. Daher ist die Forderung rechtsphilosophisch wohlbegründet, die Menschenrechte weltbürgerrechtlich und nicht nur völkerrechtlich oder staatsrechtlich abzusichern.

Der Vorschlag eines gegenüber Kants Rechtsphilosophie in seiner Zuständigkeit erweiterten Weltbürgerrechts hätte somit die Aufgabe zu erfüllen, die bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und der Europäischen Menschenrechtskonvention reklamierten Grundrechte als grundlegenden Teil eines supranationalen Rechts gegenüber der Politik der Einzelstaaten effektiv durchzusetzen. In diese Richtung weisen auch die Überlegungen auf der Ebene der Vereinten Nationen zur Bildung einer Weltstraferichtbarkeit für schwerste Menschenrechtsverletzungen.

Soweit ich diese Diskussion jedoch überschauen kann, sind die hier bislang vorgesehenen Verfahren deutlich geprägt von der konstitutionellen Schwäche der Vereinten Nationen. Sie besteht darin, an die von der „Charta der Vereinten Nationen“ festgeschriebene Souveränität der Staaten und das heißt an die Konstruktion des Völkerrechts gebunden zu sein. Mein Vorschlag eines global geltenden Weltbürgerrechts weist über die völkerrechtliche Konstruktion der Vereinten Nationen, wie sie in der „Charta“ vorgesehen ist, hinaus. Die Errichtung eines Weltbürgerrechts, das mit Argumenten aus Kants Rechtsphilosophie zu fordern ist, hätte beispielsweise in Fällen wie den gegenwärtig die internationale Politik stark beschäftigenden schweren Menschenrechtsverletzungen im Kosovo (wie Genozid, „ethnic cleansing“ genannte Massenvertreibungen der eigenen Staatsbürger, Vergewaltigungen und Morde im Namen eines Staatswesens) einen politisch wie rechtlich unschätzbaren Vorteil.

Erst ein Weltbürgerrecht und die durch es errichteten globalen Rechtsinstitutionen wären in der Lage, zu einem relativ frühen Zeitpunkt und mit der nötigen Rechtssicherheit ausgestattet, geordnete Überprüfungs-, Prozeß- und, falls nötig, auch international implementierte Interventionsverfahren in Gang zu setzen. Diese wären effektiver, weil schneller, aber auch unabhängiger von nationalstaatlichen Einzelinteressen als die gegenwärtige internationale Interventionspolitik, die entweder durch einen langsam arbeitenden Sicherheitsrat der UN auf den Weg gebracht oder aber nach Maßgabe der partikularen Interessen der dort vertretenen Regierungen überhaupt nicht auf den Weg gebracht wird. Hierfür gibt es unzählige Beispiele.

Doch ist rechtlich betrachtet die hier entscheidende Frage nicht die der Effizienz, obwohl ihr aus der Sicht der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen

oder Bedrohten höchste Priorität zukommt. Rechtssystematisch ist vielmehr entscheidend, daß ein globales Weltbürger- oder Weltverfassungsrecht nicht den Charakter einer Ad-hoc-Maßnahme, einer Einzelaktion also, besitzt. Es wäre somit frei von jedem Verdacht, das Instrument einer einseitigen Parteinahme oder Interessenspolitik der beteiligten Staaten zu sein, die wir, wie die Erfahrung zeigt, schwer zwingen können, ohne Eigeninteresse tätig zu werden.

Ein solches Weltbürger- oder Weltverfassungsrecht, das als suprastaatliches Recht in Fällen von Menschenrechtsfragen eine effektive Sicherungsfunktion zu erfüllen hat, ist heute jedoch nicht anders vorstellbar als in Form von regionalen oder kontinentalen Menschenrechtskonventionen, die weltweit abgestimmt werden müssen. In dieser Richtung sollte sich daher auch die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats weiterentwickeln: nämlich zu einer Verfassung der europäischen Länder, die in ihrem Kern die rechtliche Anerkennung und institutionell geregelte Sicherung der Menschenrechte in diesem Kontinent enthält.

Sie könnte im Blick auf die von mir erinnerte Thematik einer aus unterschiedlichen Gründen (philosophisch-ethischen, religiösen und rechtsnormativen Gründen) zu fordernden weltweiten Geltung und rechtlichen Implementierung der Menschenrechte als Grundrechte der politischen Rechtsordnungen eine besondere und unverzichtbare Aufgabe übernehmen. Sie gründet darin, daß die allgemeinen Grundsätze der Menschenrechte stets vor dem Hintergrund einer besonderen kulturellen Tradition gelesen und ausgelegt werden müssen. Diese Aufgabe könnte eine Europäische Menschenrechtskonvention als Teil eines supranationalen, letztlich nicht anders als global zu denkenden Weltbürgerrechts für den geopolitischen Raum Europa übernehmen. Bei einer Prüfung der politischen Realisierungsbedingungen für diesen Plan könnte es sich aber erweisen, daß der Europarat mit seinem völkerrechtlichen Instrumentarium für diese Aufgabe derzeit noch nicht gewappnet ist. In diesem Fall – und ich meine, genau diese Situation liegt derzeit vor – sollte die Europäische Union aktiv werden und die Aufgabe übernehmen, eine europäische Verfassung auszuarbeiten.

Eine europäische Verfassung hätte somit die Aufgabe, die grundlegenden Freiheitsrechte der Menschen in Europa rechtswirksam zu sichern. Als Bestandteile einer europäischen Verfassung kann den Menschenrechten und Grundfreiheiten ein weit wirksamerer Schutz zuteil werden, als dies bisher durch die Europäische Menschenrechtskonvention und durch den Vertrag über die Europäische Union geschieht. In diesen Dokumenten ist der Gehalt der Rechtsgewährleistung nämlich nur sehr allgemein umrissen. Es kommt hinzu, daß in dem Umfang, in dem die Europäische Union staatliche Aufgaben übernimmt, die Menschenrechte als primäre Schutzrechte auch gegenüber der Europäischen Union zu sichern sind und der rechtsstaatliche Gedanke einer wirksamen Machtbegrenzung der Staatsgewalt auch auf dieser Ebene institutionalisiert werden muß. Weitere Aufgaben einer europäischen Verfassungsordnung sehe ich in der konstitutionellen Zuord-

nung und Begrenzung der Zuständigkeiten der Organe der Europäischen Union gegeneinander wie gegenüber den einzelstaatlichen Institutionen und Gewalten. Dem Europarat kommt unter diesen Umständen die wichtige Aufgabe zu, auch diejenigen Länder für einen Beitritt zu einer europäischen Verfassung vorzubereiten, die nicht (oder bislang noch nicht) Mitglied der Europäischen Union sind. Dies gilt insbesondere für die Staaten Mittel- und Osteuropas.

Kultur- und Hochschulpolitik in Europa

Eine zukünftige politische Struktur Europas, die, wie aufgezeigt, auf einer die Menschenrechte sichernden europäischen Verfassung aufbauen sollte, wird ohne Zweifel die vom traditionellen Völkerrecht vorausgesetzte und gestützte internationale Ordnung von in ihrer Souveränität nicht oder nur unwesentlich eingeschränkten Nationalstaaten nachhaltig verändern. Aus souveränen Einzelstaaten, die sich in einer aus völkerrechtlich bindenden Verträgen hervorgegangenen internationalen Staatengemeinschaft verbünden, werden im Zug der geforderten Veränderungen Bundesstaaten eines europäischen Verfassungsstaats. Bereits heute ist die Rede von einer ungeteilten Souveränität der europäischen Staaten innerhalb der Europäischen Union fiktional. Europa als ganzes, zumindest aber die Staaten der Union, befindet sich „im Übergang“: zwischen dem alten Politik-Modell des 19. Jahrhunderts, den überlieferten Nationalstaaten einerseits und einer neuen Form von „Kontinentalstaatlichkeit“ andererseits. Die für den Übergang typische Situation von pragmatischen Zwischenlösungen ist aus rechtsnormativen wie demokratietheoretischen Gründen jedoch durch einen entschiedenen Schritt hin zu einer europäischen Verfassung weiterzuentwickeln.

Für die Dauerhaftigkeit des Gelingens einer europäischen Verfassungskonstitution ist es allerdings notwendig, daß die Bevölkerungen in Europa die sie untereinander verbindende Idee der Menschen- und Bürgerrechte im Licht einer gemeinsamen Überlieferung und einer gewiß nicht in allen Aspekten, aber in wesentlichen Grundzügen geteilten Kultur zu lesen imstande sind. Genau hier sind aber die Einrichtungen der schulischen- und außerschulischen Bildung, die Hochschulen und Universitäten gefragt: Ohne sie wird die Aneignung der kulturellen Überlieferung, die Erschließung der gemeinsamen geistigen Grundlagen und die für eine demokratische Gesellschaft notwendige Toleranz im Umgang mit den unterschiedlichen Traditionen nicht gelingen. Seit der Zeit der griechischen Stadtstaaten in der Antike sieht sich aber Europa mit der Herausforderung konfrontiert, die Einheit seiner Kultur aus der überzeugenden Integration der Vielheit von Sprachen, kulturellen Traditionen und geistigen Strömungen stets neu herzustellen.

Dies stellt auch die Politik der Bundesländer in der Bundesrepublik Deutsch-

land vor eine entscheidende europäische Herausforderung. Ich sehe die Herausforderung unter anderem darin, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder für die Fragen der Bildungspolitik, der Kultur und der Universitäten entschieden eigene europapolitische Akzente zu setzen und hier nicht auf Brüssel zu warten. Die Bundesländer sollten die Handlungsmöglichkeiten sowohl innerhalb des Europarats als auch der Europäischen Union nutzen, um die Erschließung der kulturellen Überlieferung und der Weitergabe von Bildung und Wissen an die nächsten Generationen aus einer entschieden postnationalen, genauer: einer europäischen Perspektive heraus zugänglich zu machen. Dieser Absicht würde beispielsweise die flächendeckende Einführung von Europaschulen dienen.

Gleiches verspreche ich mir von einer europäischen Initiative, die von den Bundesländern ausgehen müßte mit dem Ziel, an zahlreichen, ausgewählten Orten dieses Kontinents Europa-Universitäten zu gründen, bzw. bestehende Universitäten im Blick auf ein europaweit abgestimmtes Curriculum zu reformieren. Erst dies wird ein „europäisches Studium“ und eine aus allen europäischen Ländern kommende Studenten- und Professorenschaft gestatten. Eine solche politische Maßnahme würde recht betrachtet nur das wiederherstellen, was bereits im 13. Jahrhundert Realität war. Die ersten Universitäten in Bologna, Paris und Oxford sowie der selbstverständliche Austausch von Personen und Meinungen zwischen ihnen belegen, daß die Universität eine allgemein geteilte europäische Kultur repräsentiert. Die Universität war bereits zu dieser Zeit ein Ort von freier Rede und Wettstreit der Ideen, von Forschung und Ausbildung und trug in ihren Anfängen dazu bei, ein Bewußtsein der kulturellen Gemeinsamkeit in Europa zu entfalten, gerade nicht durch eine von oben verordnete Konformität, sondern im Wettstreit um die besseren Argumente. Nur eine entschiedene, europäisch ausgerichtete Reform der Hochschulen wird die Universitäten im Europa nach dem Ende der Nationalstaaten in diese Aufgabe wieder einsetzen können.

Literaturauswahl: H. Arendt, „The Rights of Men“: What are They, in: *Modern Review* 3/1 (1949); *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie u. internationale Politik*, hg. v. M. Lutz-Bachmann u. a. (Frankfurt 1999); K. Carstens, *Das Recht des Europarats* (Berlin 1956); *Conseil De L'Europe, L'Assemblée parlementaire. Procéder et pratique* (Strasbourg 1984); *Conseil De L'Europe, Legal co-operation in Europe in the fields of civil, commercial, public and international law* (Strasbourg 1983); *Herausforderung Europa. Wege zu einer europäischen Identität*, hg. v. M. Delgado u. M. Lutz-Bachmann (München 1995); Dremczewski/Meyer-Ladewig, *Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. 5. 94 unterzeichneten Reform-Modell* (Nr. 11), *EuGRZ* 1994; F. Ermacora, *Stärken u. Schwächen des Durchsetzungsmechanismus der EMRK*, in: *Europarat u. Menschenrechte*, hg. v. M. Nowak (Wien 1994) 83–89; J. Habermas, *Die postnationale Konstellation* (Frankfurt 1987); O. Höffe, *Politische Gerechtigkeit* (Frankfurt 1987); I. Kant, *Metaphysik der Sitten, Rechtslehre*, § 43–62 (Darmstadt 1956) 429–477; ders., *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (Darmstadt 1971) 195–251; J. Kruse, *Europäische Kulturpolitik am Beispiel des Europarats* (Münster 1993); *Frieden durch Recht. Kants Friedensidee u. das Problem einer neuen Weltordnung*, hg. v. M. Lutz-Bachmann u. J. Bohmann (Frankfurt 1996); *Entwicklung der Menschenrechte innerhalb der Staaten des Europarechts*, hg. v. E. G. Mahrenholz u. a. (Heidelberg 1987); *Europarat u. Menschenrechte*, hg. v. M. Nowak (Wien 1994); J.-J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de la Pologne et sur la réformation projetée*, in: *Œuvres complètes* (Paris 1971) 530 ff.; K.-P. Sommermann, *Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarats* (Speyer 1990).