

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Daniel Tarschys

50 Jahre Europarat

Der Weg nach einem Europa
ohne Trennungslinien

Discussion
Paper

C 50
1999

Prof. Dr. Daniel Tarschys, geboren 1943, ist seit 1994 Generalsekretär des Europarates. Nach dem Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Stockholm, Leningrad und Princeton war er von 1972-1976 Dozent für politische Wissenschaft in Stockholm, von 1983-1985 Professor für sowjetische und osteuropäische Studien in Uppsala und ist seit 1985 Professor für politische Wissenschaft und öffentliche Verwaltung an der Universität Stockholm. Von 1976-1983 war Daniel Tarschys als Berater im schwedischen Finanzministerium tätig, unterbrochen 1978/79 von einer Berufung zum Staatssekretär im Amt des Premierministers. Von 1976-1982 und erneut von 1985-1994 war er Mitglied des schwedischen Parlaments und zugleich Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 1986-1994. Daniel Tarschys hat zahlreiche Bücher und Aufsätze zu Fragen der politischen Philosophie, der Haushaltspolitik, der öffentlichen Verwaltung und der vergleichenden Politik veröffentlicht.

Dokumentation eines „ZEI-Europaforums“
am 11. Mai 1999

Daniel Tarschys

50 Jahre Europarat

Der Weg nach einem Europa ohne Trennungslinien

1. *Das Grundkonzept der europäischen Zusammenarbeit in Frieden und Freiheit*

„Nie wieder“ hieß die Losung nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges und den Greueln totalitärer Machtsysteme. Der absolute Schutz der Würde des Menschen und die Garantie seiner politischen Freiheiten sollten zum allgemeinen Maßstab werden. In seiner Rede an der Universität Zürich im Jahre 1946 hatte Winston Churchill dazu aufgerufen, einen Raum des Friedens, der Freiheit und der Sicherheit für die Gesamtheit der europäischen Völkerfamilie zu schaffen. Die Bildung eines Europarates könnte der erste Schritt in diese Richtung sein. Aber Churchill war sich der damaligen politischen Realitäten bewußt und schränkte ein, daß wahrscheinlich nicht alle Staaten sofort einem solchen Rat beitreten könnten.

Nach den Forderungen des Haager Kongresses 1948, die Politik der Einigung Europas zu beginnen, kam es am 5. Mai 1949 in London zur Unterzeichnung des Statuts des Europarates durch zehn europäische Regierungen. Dies war ein ganz entscheidender politischer Akt für die weitere Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses. Ob es sich damals um einen Sieg der Funktionalisten über die Föderalisten, oder der Minimalisten über die Maximalisten gehandelt hat, erscheint aus heutiger Sicht zweitrangig. Das entscheidende war der politische Auftrag, den der Europarat mit auf den Weg bekommen hatte.

Um die Forderung des „Nie wieder“ zu untermauern, wurden pluralistische Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Vorrang des Rechtsstaates als Grundprinzipien der Organisation festgelegt. Nur wer sich zur Einhaltung dieser Werte und Prinzipien verpflichtete, konnte Mitglied werden. Damit war das politische Grundkonzept für alle nachfolgenden, engeren oder weiteren Formen der europäischen Integration oder Zusammenarbeit, kodifiziert worden. Es war als Konsens zwischen gleichgesinnten Staaten über die Art und Weise ihres friedlichen Zusammenlebens entstanden. Portugal und Spanien konnten dem Europarat erst nach dem Fall ihrer autoritären Regime in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beitreten. Das Regime der Obristen hatte zur Ausgrenzung Griechenlands geführt. Der Wiederbeitritt erfolgte erst nach freien Wahlen 1974.

Dem Zusammenbruch der kommunistischen Ordnung in Mittel- und Osteuropa folgte die Pariser Charta für ein Neues Europa der KSZE im November 1990. Sie erhob die Europaratsmaximen des Jahres 1949, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat, zu den Grundregeln der gesamteuropäischen Zusammenarbeit. War der Einklage der Respektierung dieser bereits in der Schlußakte von Helsinki des Jahres 1975 enthaltenen Prinzipien im Rahmen der West- Ost Konfrontation bis 1989 wenig Erfolg beschieden gewesen, so ist das heute völlig anders. Menschenrechtsverletzungen sind nicht mehr allein die innere Angelegenheit eines Staates. Sie stellen eine gemeinsame europäische Besorgnis dar. Sie müssen verurteilt werden und können zum Ausschluß führen.

Dieser grundlegende Beitrag des Europarates zur Entwicklung einer freiheitlich-demokratischen Ordnung in Europa hat seinen hervorragendsten Ausdruck in der 1950 erarbeiteten Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrem verbindlichen supranationalen Kontrollsystem gefunden. Sie ist heute zu einem verbindlichen gesamteuropäischen Grundgesetz geworden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ist ein Gremium unabhängiger, von der Parlamentarischen Versammlung gewählter Richter. Seine von den Mitgliedsstaaten anerkannte Rechtsprechung eröffnet etwa 800 Millionen Europäern zwischen Reykjavik und

Wladiwostok ein weltweit einmaliges regionales Menschenrechtsschutzsystem.

Neben der Menschenrechtskonvention, der Kulturkonvention und der Europäischen Sozialcharta hat der Europarat 170 weitere Europaabkommen geschaffen. Zusammen mit über 1000 an die Mitgliedsregierungen gerichteten Empfehlungen haben sie zur europäischen Politikgestaltung und zur Harmonisierung von Normen sowie der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes beigetragen. Diese Abkommen zeichnen sich durch die Vielfalt ihrer Inhalte aus. Sie haben oft direkten Bezug zu anstehenden gesellschaftspolitischen Problemen. Durch sie gilt es auch, technologischen Fortschritt in einen rechtlichen Rahmen einzubinden, der den Schutz ethisch- moralischer Werte garantiert. All dies hat die Arbeiten des Europarates zum Fundament einer gemeinsamen europäischen Gesellschaftsordnung werden lassen. Seinen statutarischen Auftrag, die Einheit zwischen seinen Mitgliedern voranzutreiben und zunehmend enger zu gestalten, ist der Europarat weiterhin durch den ständigen Ausbau vielfältiger Zusammenarbeitsformen nachgekommen.

Dies betrifft zunächst die Akteure. Die klassische zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Außenministern wurde zusätzlich bis heute auf 19 regelmäßig zusammentretende europäische Fachministerkonferenzen erweitert. Die Vertreter der Regierungs- und Oppositionsparteien aus den nationalen Parlamenten machen aus der Parlamentarischen Versammlung ein einzigartiges europäisches Forum, das sich seiner politischen Rolle und Verantwortung voll bewußt ist. Zu den Parlamentariern aus den 41 Mitgliedsstaaten kommen noch Delegationen aus drei Kandidatenstaaten (Armenien, Azerbaidjan, Bosnien und Herzegovina), sowie aus den Ländern mit Beobachterstatus Japan, Kanada und Vereinigte Staaten hinzu.

Der unabdingbare Beitrag der Kommunen und Regionen zum Aufbau Europas wurde früh erkannt und seit den fünfziger Jahren in die Arbeitsstrukturen des Europarates eingebaut. Heute ist der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas ein wichtiger Garant für den Aufbau und die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in den jungen Demokratien

Mittel- und Osteuropas. Diese schon engmaschigen Zusammenarbeitsstrukturen werden noch erweitert und verstärkt durch die regelmäßige Mitarbeit von hohen Regierungsbeamten und Experten, Vertretern der Nichtregierungs- Organisationen und der Sozialpartner, unabhängigen Fachleuten und Vertretern der akademischen Welt. Das Bestreben, bürgernah zu sein und eine praktische Zusammenarbeit im Sinne der Wünsche und Bedürfnisse der direkt betroffenen Europäer zu fördern, hat den Europarat veranlaßt, von Anbeginn grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeitsinitiativen voll zu unterstützen. Die heutige Entwicklung von Euroregionen entlang Elbe, Oder, Bug oder zwischen den Ländern der Karpatenregion, hatte bereits ihre Vorgänger am oberen oder unteren Lauf des Rheins, entlang einer geschichtsträchtigen Grenze. Ich denke z.B. an die, Anfang der sechziger Jahre gegründete „Regio Basiliensis“ oder an die Ihnen näher liegende Euroregion „Rhein-Maas“. Der Europarat hat solche Initiativen nicht nur gefördert, er hat dazu auch, im Rahmen seiner Konventionen, den rechtlichen Rahmen und Modellabkommen entwickelt.

Diese kleinen und großen Schritte zu mehr Europa und zu verstärktem Zusammenhalt, zu denen natürlich auch die umfangreichen Arbeiten in den Bereichen Erziehung, Kultur und architektonisches Erbe zählen, haben über fünfzig Jahre hinweg einen Erfahrungsschatz geschaffen und nicht mehr wegdenkbare europäische Verhaltensmuster geprägt.

2. Den Übergang zu einer gesamteuropäischen Ordnung sichern

2.1. Gleichberechtigte Partnerschaft

Nachdem der Europarat über fast vier Jahrzehnte hinweg der kommunistischen Propaganda als die Verkörperung des ideologischen Gegners gedient hatte, wurde nach dem Umbruch 1989/90 die Mitgliedschaft in dieser Organisation für die einen ein wichtiger Schritt auf dem Wege „zu-

rück nach Europa“ und für die anderen ein erster Schritt „hin zu Europa“.

Dem vorausgegangen war Anfang Juli 1989 eine politisch bemerkenswerte Rede Präsident Gorbatschow's vor der parlamentarischen Versammlung in Straßburg. Darin bekannte er sich zum demokratischen Grundkonzept des Europarates und bezeichnete die Organisation als einen tragenden Pfeiler in seiner Konzeption eines künftigen gemeinsamen europäischen Hauses. Sein Bekenntnis zu den vom Europarat vertretenen und verteidigten Grundwerten wurden zum politischen Signal für alle Reformkräfte in der Sowjetunion und anderswo in Mittel- und Osteuropa. Lag es doch zeitlich drei Monate vor der Entscheidung Ungarns, die DDR-Bürger in die Freiheit zu entlassen und vier Monate vor dem Fall der Mauer. Der Beitritt zum Europarat brachte in der Folge für diese Länder die Mitgliedschaft in einem voll gleichberechtigten Partnerschaftsverhältnis.

Der Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europaratsstaaten formulierte dies im Oktober 1993 folgendermaßen:

„Der Europarat ist die europäische politische Institution, die vorzüglich in der Lage ist, die Demokratien Europas, die sich von der kommunistischen Unterdrückung befreit haben, gleichberechtigt in ständige Strukturen aufzunehmen. Deshalb ist ihr Beitritt zum Europarat ein zentrales Element in der europäischen Konstruktion, die auf den Werten unserer Organisation fußt.“

Ungarn trat im November 1990 als erstes Land bei. Georgien erhöhte am 27. April dieses Jahres die Zahl der neuen Mitgliedsstaaten auf bisher 17 und die Gesamtmitgliedschaft auf 41.

2.2. Mit Auflagen verbundener Beitritt

Das Aufnahmeverfahren ist oft langwierig, da durchgreifende demokratische Reformen und Rechtsangleichungen dem Beitritt vorausgehen müssen. Trotzdem wird die Europaraterweiterung dahingehend kritisiert, daß die Werte und Grundprinzipien der Organisation einer ständigen Verwässerung unterlägen.

Dem kann ich nicht zustimmen. Der Europarat trägt nicht nur tagtäglich zum fortschreitenden Demokratisierungsprozeß in Mittel- und Osteuropa bei. Außerdem wurden niemals zuvor in den verschiedenen Europaratsinstanzen soviel und umfassend über Wahrung und Stärkung der Werte und Prinzipien diskutiert. Niemals zuvor war die Kontrolle, das sogenannte Monitoring, der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Mitgliedsstaaten so engmaschig. Niemals zuvor waren die vor dem Beitritt vereinbarten Auflagen so umfangreich und automatisch einem Monitoringprozedere unterworfen.

Zu letzterem darf ich auf einige der wesentlichen Kontrollmechanismen hinweisen:

- an erster Stelle steht natürlich die Menschenrechtskonvention und der Gerichtshof; darauf habe ich bereits hingewiesen; lassen Sie mich hinzufügen, daß ihre Ratifizierung innerhalb von 24 Monaten zu den heutigen politischen Auflagen zählt; wenn man bedenkt, daß der Gründerstaat Frankreich, die Ratifizierung erst 1974 durchführte, ist es wohl kaum angebracht, heute von geringeren Ansprüchen an die neuen Mitglieder zu sprechen;
- die Anti- Folter- Konvention hat ebenfalls einen starken Kontrollmechanismus; ein unabhängiges Überwachungskomitee besucht unangemeldet Polizeistationen, Gefängnisse, Psychiatrische Anstalten und Inhaftierungslager;
- im sensiblen Bereich des Minderheitenschutzes, funktionieren seit kurzem die Kontrollmechanismen für die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen, die beide 1998 in Kraft getreten sind;
- das politische Monitoring ist eine Hauptaufgabe der Parlamentarischen Versammlung, die die Erfüllung der von ihr selbst festgelegten Auflagen durch einen Sonderausschuß kontrolliert und im Plenum öffentlich debattiert; dies gilt gleichsam für alte wie für neue Mitglieder;

- der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas tut das ebenfalls für die ihn direkt betreffenden Fragen der demokratischen Praxis im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung und dem dabei auch zu beachtenden Minderheitenschutz;
- auch das Ministerkomitee hat ein Monitoringprocedere entwickelt; dies war völlig neu in der Geschichte des Europarates, einer von den Statuten her zwischenstaatlichen Organisation, in der normalerweise jedes Mitglied mit Nachdruck seine nationalen Souveränitätsrechte verteidigt.
- Die Öffnung des Europarates hat damit zu einem in diesem Ausmaß zuvor nicht gekanntem und weitgefächertem Warn- und Kontrollsystem geführt, das vorbeugend wirkt und durch die öffentliche Diskussion in der Versammlung und im Kongreß, die demokratische Legitimität stärkt.

Damit wird deutlich, daß hohe Werte- und Prinzipienansprüche kein Hinderungsgrund sondern Ansporn sind.

Ohne eine leichtfertige Erweiterungsstrategie zu praktizieren, sah und sieht es der Europarat als seine politische Aufgabe an, beitrittswillige Reformstaaten bei ihrem Unterfangen aktive Hilfestellung zu leisten und sie danach in die Familie der europäischen Demokratien voll zu integrieren.

2.3. Zwischeneuropas vermeiden

Es gilt, den politischen Umbruch in Europa erfolgreich zu gestalten. Die Zukunft Europas darf nicht geprägt sein von Diskussionen oder Spekulationen über Beitritte oder mögliche Ausschlüsse hier und dort. Kein Land darf das Gefühl haben, daß es draußen vor der Tür bleibt. Dies kann allzu leicht zu neuen Abgrenzungen und Fronten führen. Es kann „Zwischeneuropas“ schaffen, die Unsicherheit und Zweifel bedeuten. Eine solche Entwicklung müssen wir mit allen Mitteln vermeiden, denn sie schafft neue politische Isolierung und den Nährboden für nationale Ambitionen, die in der Regel in Konfliktsituationen mit außen ihren Ausdruck finden.

Natürlich sind im heutigen neuen Europa die zu gestaltenden Übergänge komplizierter geworden. Zunächst gilt es die alten geographisch- ideologischen Trennungslinien wie West, Mittel- und Osteuropa abzuschaffen. Gesamteuropäische Zusammenarbeitsstrukturen, aber auch gesamteuropäisches Denken müssen zum gemeinsamen Band werden. Wir haben gegenwärtig die einmalige Chance, durch demokratische und rechtsstaatliche Mittel Friede, Sicherheit und Stabilität in ganz Europa zu erreichen.

2.4. Die Last der Geschichte bewältigen

Deshalb sollten wir verstärkt in Aussöhnung und Vertrauen fördernde Maßnahmen investieren. Dazu gehört auch die Stärkung der demokratischen Kultur und die dazu notwendigen pädagogischen Stützen, sowie die sie begleitenden Strukturen. Es gilt, mehr Mittel zur Stärkung der demokratischen Sicherheit und für präventive Maßnahmen aufzubringen. Dies kostet unvergleichlich weniger als jeder Wiederaufbau nach kriegerischen Auseinandersetzungen. Die Konsolidierung der politischen Stabilität und demokratischen Sicherheit muß auch dem Phänomen Bewältigung der Vergangenheit Rechnung tragen. Hier liegt der Grundstein für ein neues Vertrauen und für ein notwendiges Europaverständnis.

Viele der jungen Demokratien spüren noch die Last der Geschichte. Dazu zählen besonders die Nachfolgerscheinungen der Auflösung von Imperien, seien es das Osmanische Reich oder die Habsburg Monarchie, sowie in der jüngeren Geschichte die Sowjetunion oder die Sozialistische Föderation Jugoslawien. Sie erfordern den Übergang begleitende Maßnahmen. Wir können die Gegenwart nicht positiv und sicher gestalten ohne tatsächliche Vergangenheitsbewältigung. Es bedarf nicht nur einer gemeinsamen Pädagogik für ein neues Europaverständnis, sondern ein ebenfalls gemeinsames Bemühen um eine emotionsfreie und objektive Lesart der Geschichte. Aussöhnung, Vertrauensbildung und immer engere Zusammenarbeitsformen waren im Westeuropa der Nachkriegsjahrzehnte nur möglich durch das Offenlegen der Fehler und Schrecken der Vergangenheit.

So besteht ebenfalls heute die dringende Notwendigkeit, vom Balkan bis zum Baltikum und darüber hinaus, dieses Phänomen der Vergangenheitsbewältigung in Angriff zu nehmen. Ich zähle dies zu den vorrangigsten Aufgaben des Europarates.

Über Jahrhunderte hinweg bekriegten sich die Europäer; sie lebten aber auch zusammen. Auf den Gebieten der Wissenschaft, Literatur und Kunst gab es ständige Interaktionen zwischen den Völkern. Dies schuf nicht nur eine europäische Kultur, sie wurde auch zum Ferment einer jeden nationalen Kultur. Der Lauf der Geschichte, auf diese Weise begriffen, sollte das europäische Bewußtsein stärken.

Präsident Havel ermahnt uns, daß die Bürger des neuen Europa in der Wahrheit leben müssen. Wir bedürfen in der Tat der Offenheit und Offenlegung der Geschichte. Gotthold Ephraïm Lessing mahnte bereits: „Die Geschichte soll nicht das Gedächtnis beschweren, sondern den Verstand erleuchten!“

2.5. Kosovo als Katalysator

Leider sehen wir uns von neuen mit einem völlig anderen Verhaltensmuster konfrontiert. Nationalistische Eiferer zusammen mit solchen, denen es um reine Machterhaltung geht, versuchen den vorhergegangenen Konflikt in Bosnien und die heutige Tragödie im Kosovo als Glaubenskrieg zu präsentieren; Terror und Vertreibung als „Säuberung der heiligen Erde“ zu verherrlichen. Dies ist nicht nur ein völlig anachronistischer Akt der Mystifizierung; es ist eine schamlose Manipulation und Negation eklatanter Menschenrechtsverletzungen.

Es ist verhängnisvoll, daß noch heute der Mythos die Realität ersetzen kann und damit eine nüchterne Betrachtung des Kosovo Problems erschwert. Damit werden wir am Ende des 20. Jahrhunderts Zeugen von Greuelszenen, die denen des 30jährigen Krieges gleichen.

Auf der einen Seite haben wir die übergroße Mehrheit der Europäer, die sich einer Wertegemeinschaft verbunden fühlen, die auf dem Respekt plu-

ralistischer demokratischer Institutionen, der Menschenrechte – einschließlich der Rechte der Minderheiten – sowie einer rechtsstaatlichen Ordnung beruht.

Diese demokratische Staatengemeinschaft ist konfrontiert mit einem auf nationalistischem Machtanspruch beruhenden Regime, dessen Führungselite nicht zögert, sich auf ihr souveränes Recht zu berufen wenn sie in einem ersten Stadium mit systematischer Diskriminierung und danach mit Brandschatzung, Vertreibung, Vergewaltigung und Mord gegen die eigenen Minderheiten vorgeht. Es ist untragbar, daß solche Verbrechen durch die Berufung auf die sogenannte nationale Souveränität für die Außenwelt als nicht existent und straflich nicht verfolgbar gemacht werden sollen.

Ismail Kadaré hat uns unlängst darauf hingewiesen („Le Monde“ vom 4. Mai 1999), daß die moralische Aufgabe des Europas von morgen darin liegt, jedem Volk dabei zu helfen, seine Dämonen auszutreiben und Geschichtverfälschungen auszuradieren.

Die Tragödie Kosovo zeigt Schwachstellen und Versäumnisse auf, die uns dringend ermahnen, das „Unternehmen Europa“ den Anforderungen anzupassen. Sie erinnert uns am Ende des 20. Jahrhunderts noch einmal mit Nachdruck daran, daß Europa eine Schicksalsgemeinschaft ist. Es gibt keine isolierten „Teileuropas“. Solange wir nicht überall Demokratie, Rechtsstaat und Respekt der Menschenrechte haben, besteht für uns alle Gefahr. Deshalb müssen wir mit vereinten Kräften eine politische Stabilisierung des Südostens Europas vorantreiben und seine progressive Integration in die gemeinsamen demokratischen Zusammenarbeitsstrukturen erreichen.

3. *Ein differenziertes System der europäischen Zusammenarbeit und Integration*

3.1. Europäische Gemeinsamkeiten schaffen

Wir werden in der Tat die Dämonen der Geschichte endgültig besiegt haben, wenn es uns gelungen ist, alle Völker Europas, mögen sie Deutsche, Ungarn, Schweden, Russen, Serben, Albaner oder Kroaten heißen, unter einem Dach zu vereinen. Dieses gemeinsame Dach heißt Europa, eine Werte- und Zweckgemeinschaft, deren Mitglieder der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie, der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, dem Rechtsstaat und einem durch seine Vielfalt bereicherten gemeinsamen kulturellen Erbe verbunden sind. Wir haben bereits gigantische Schritte auf dem Wege zu dieser Gemeinsamkeit vollbracht.

Im Rahmen der Europäischen Union ist für bislang 11 Länder mit dem EURO eine europäische Realität geschaffen worden, die einen Bereich betrifft, der seit eh und jeh als unabdingbares Wahrzeichen nationaler Souveränität galt.

Die für 41 Mitgliedsstaaten des Europarates verbindliche Rechtssprechung des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofes ist ein europäischer Schutzschild für fast 800 Millionen Menschen. Ich habe Zweifel, ob Winston Churchill an die Möglichkeit einer solchen Souveränitätseinschränkung Westminster's gedacht hat, als er 1946 die Völker Europas zur Zusammenarbeit in Frieden und Freiheit aufrief. Auch die Gefangenen der sowjetischen Goulags hätten sich eine solche Entwicklung niemals träumen lassen.

Europäische Gemeinsamkeiten wurden und werden auf verschiedenen Wegen und dank verschiedener europäischer Institutionen erreicht. Die eben genannten Beispiele zeigen, daß die Europäische Union sich auf Integrationskurs befindet, wenn vielleicht auch nicht so schnell und umfassend wie erhofft. Daneben hat aber auch der Europarat, ganz sicher im Menschenrechts-Schutzbereich, europäische Integrationsarbeit geleistet

und, wie meine vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, europäische Politik geprägt und europäische Standards und Verhaltensmuster geschaffen. Die Lektüre der Statuten der auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit ausgerichteten Organisation läßt dies nicht erwarten. Die Eigendynamik der verschiedenen Europaratsinstanzen hat das ihre getan, um diese Politikfähigkeit aufzuzeigen. Dazu kommen die europapraktischen- und europapolitischen Beiträge anderer europäischer Organisationen wie beispielsweise die OSZE oder die WEU.

Das neue Europa mit einem Potential von etwa 46 gleichberechtigten Partnerstaaten erfordert neue Ansätze einer umfassenden Europapolitik. Die Tatsache, daß wir vor dem politischen Umbruch im Jahre 1989 ein relativ homogenes demokratisches Europa von 23 Staaten erreicht hatten, war bereits das Ergebnis des kollektiven Beitrages einer Reihe von Organisationen und Institutionen, die regional oder westeuropaweit dieses Ziel gefördert hatten. Wenn wir heute die Chance haben, ein demokratisches Europa zu sichern, daß sich von Grönland bis zur Halbinsel Kamtschatka erstrecken kann, so sollte dem Priorität gegeben werden.

3.2. Die sich ergänzenden Wege

Dies heißt keineswegs, daß die Vertiefung und Erweiterung des Kerneuropas der 15 vernachlässigt werden soll. Im Gegenteil das Sichern der politischen- und demokratischen Stabilität des gesamteuropäischen Umfeldes, wird den Integrationsprozeß erleichtern. Es muß gelingen, im gesamteuropäischen Raum ein Minimum an wirtschaftlich-sozialer Stabilität und Gerechtigkeit, sowie Rechtssicherheit und demokratischen Pluralismus zu schaffen. Dann werden auch politische Spannungen abgebaut werden. Dies wird ebenfalls eine graduelle Erweiterung des Integrationsprozesses fördern.

Das Konzept einer „differenzierten Integration“, wie es Werner Weidenfeld einmal genannt hat, mag die realistische europapolitische Praxis werden. Dies heißt Pragmatismus der europäischen Zusammenarbeit und In-

tegration auf mehreren Ebenen und mittels verschiedener, sich aber ergänzender Institutionen.

Mit dem Ende des „Schwarz-Weiß-Schemas“ der Ost-West-Beziehungen des kalten Krieges sind auch die politisch bequemeren Zeiten der unverrückbaren Sphären vorüber. Eine neue europäische Ordnungspolitik ist im Entstehen.

Die europäische Zukunft ist weder eine bloße Verlängerung der nationalen Vergangenheit, noch eine bloße Fortführung der europäischen Einigungspolitik von vor 1989. Man sollte die politischen Auswirkungen von Bezeichnungen wie europäische Innen- oder Außengrenzen bedenken. Dies gilt ebenso für die Begriffe wie Nationalstaat oder nationale Identität. Auch sie können eine neue, konstruktive Bedeutung im gesamteuropäischen Rahmen finden.

Das gemeinsame Dach Europa hat 1999 eine realistische Bedeutung erreicht, die in etwa der Traumvorstellung der Protagonisten der europäischen Idee der allerersten Nachkriegsjahre entspricht. Wir befinden uns in einer Zeit dynamischer Veränderungen. Oft hören wir auch den Vorwurf, Europa sei mit unbekanntem Ziel unterwegs. Es fehle an Visionen.

Ich glaube allerdings, daß, wie ich darzustellen versucht habe, die Euro-pavisionen der ersten Nachkriegsjahre nichts an Aktualität verloren haben. Ein Europa in Frieden, Freiheit und Sicherheit hat nach 50 Jahren endlich realistische Chancen auf Verwirklichung.

Als sich im Oktober 1997 im „Palais de l'Europe“ in Straßburg die Staats- und Regierungschefs von 44 Ländern zu einem Gipfel der Gleichgesinnten und Gleichberechtigten trafen, war dies mehr als ein so gut wie komplettes Familienfoto. Für jeden geschichtsbewußten europäischen Bürger war es auch ein symbolträchtiges Ereignis.

Wir haben heute, im Gegensatz zu 1946, ein Netzwerk von multilateralen, regionalen und nachbarschaftlich grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsformen mit einem erheblichen Erfahrungsschatz zu unserer Verfü-

gung. Es liegt an den politisch Verantwortlichen, es komplementär zu gestalten und damit bestmöglich für die Zukunft Gesamteuropas zu nutzen.

Dabei wird die Integrationskraft des Europarates auch weiterhin zum Tragen kommen. Er wird sich keinem europäischen Land verschließen, das sich zu seinen Werten und Prinzipien bekennt, freie Wahlen abgehalten hat, demokratische und rechtliche Reformen durchführt und sich verpflichtet, noch bestehende Mängel mit aktiver Hilfe des Europarates zu beheben.

Die Grundzüge der gesamteuropäischen Architektur sind nicht nur aufgezeigt, ihre Grundfesten sind bereits gelegt. Es gilt den zugleich gemeinsamen und vielgestaltigen Hauskomplex erdbebenfest und sturmsicher zu machen.

3.3. Europäisches Bewußtsein schaffen

Einige der politisch Verantwortlichen mögen zögern, europäische Zusammenarbeit zu erweitern und zu verstärken. Sie fürchten, es koste zu viel. Das Gegenteil mag dabei aber richtig sein: es kann unseren Mitbürgern wesentlich teurer zu stehen kommen, wenn die europäische Zusammenarbeit nicht erweitert wird, oder wenn sie zu lange verzögert wird. Es sind natürlich die Bürger als Wähler, die die endgültigen Entscheidungen treffen. Europa, als das gemeinsame Dach verstanden, wird erst zum Erfolg kommen, wenn es als die notwendige gemeinsame Sache verstanden wird. Wir haben die Grundfesten des europäischen Hauses. Wir brauchen aber noch die von der europäischen Sache überzeugten Bewohner. Es gab sicherlich in vielen Teilen Europas die Befürchtung, daß verstärkte europäische Identität die nationale Identität gefährden möge und deshalb die Verbundenheit der Bürger mit ihren eigenen Staaten schwächen könnte.

Heute wissen wir, daß das nicht so ist. Wir wissen, daß Identitäten sich nicht gegenseitig ausschließen. Sie können sich ergänzen und gegenseitig stärken. Dies sind ganz sicherlich heikle Fragen. Aber wenn sie mit entsprechender Sorgfalt behandelt werden, brauchen sie keinesfalls als tren-

nend zu wirken. Regionale, ethnische, religiöse, sprachliche und andere Identitäten können ohne weiteres gedeihen, ohne in irgendeiner Weise die nationale Identität zu gefährden.

Und so ist es auch mit der europäischen Identität. Sie hat aber noch einen zusätzlichen Effekt. Das Stärken des europäischen Verständnisses und der europäischen Identität in allen Teilen des Kontinents trägt dazu bei, alte Befürchtungen und alte Konflikte zum Stillstand zu bringen. Die Dämonen der gemeinsamen Vergangenheit werden vertrieben. Altverwurzelte Vorurteile werden durch den Geist des gegenseitigen Respektes und der Zusammenarbeit ersetzt. Eine Vielzahl von Problemen kann ganz einfach dadurch gelöst werden, daß Hunderte von Millionen Mitbürger lernen, als gute Europäer zu denken und zu handeln.

Wie kann dieses gemeinsame Bewußtsein, diese Verbundenheit zu den gemeinsamen Grundwerten europaweit entwickelt werden?

Wenn dies die Herausforderung der Stunde ist, hat der Europarat eine Menge beizutragen. Unsere Arbeiten und deren Ergebnisse in den Bereichen Kultur und Erziehung sind Ansätze und Modelle, die jetzt in einer vertieften Form und in größtem Maßstab umgesetzt werden müßten.

Europäer zu schaffen, sollte unsere Hauptaufgabe für das nächste halbe Jahrhundert sein. Wenn wir daran scheitern, werden wir auch in vielem anderen scheitern. Wenn es uns aber gelingt, und es muß uns gelingen, werden wir künftigen Generationen ein viel besseres Europa hinterlassen als den Kontinent, den wir von unseren Vorfahren geerbt haben.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-50-3



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>