

EDITION EUROPA

Kapitel 2

Wenn möglich wurde jeweils das gesamte Dokument aufgenommen. In einigen Fällen mussten jedoch von den sehr umfangreichen Dokumenten Auszüge dargestellt werden, diese sind dann vermerkt.

Ausgewählte Dokumente zu den
Verfassungsentwürfen von 1923 - 2000

II.10 Danubian Club, Bericht über eine Mittel- und Südost - Europäische Union, 1943

Der Danubian Club war ein inoffizieller Zusammenschluss und hatte seinen Sitz in London. Neben den britischen Mitgliedern waren auch Mitglieder aus vielen Exilregierungen (z.B. Albanien, Bulgarien, Griechenland, Jugoslawien, Österreich, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei und Ungarn) und andere tätig. Eine von diesem Club eingesetzte Verfassungskommission und eine Wirtschaftskommission erarbeitete den erwähnten Entwurf (so Walter Lipgens in „Europa - Föderationspläne der Widerstandsbewegung von 1940 - 1945“, S481 Anm. 1 und 2).

Der Entwurf selbst war offen für den Beitritt anderer Staaten Gesamteuropas und wurde am 22. Juli 1943 von der Vollsitzung des Clubs angenommen.

Dieses Konzept ist nicht als eine detaillierte Verfassung ausgearbeitet, sondern mehr in Form von Zielbestimmungen, die jedoch durchaus eine verfassungsähnliche Struktur aufweisen. So wird in Kapitel III ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Kommission es offen lässt, ob die dargelegten Bedingungen und Voraussetzungen für eine Union als Staatenbund oder Bundesstaat zu verstehen sind, es wurde jedoch ein nur loser Zusammenschluss auf internationaler Ebene ohne gemeinsame Organe abgelehnt.

Umfassen sollte die Union gemäß Kapitel II: Albanien, Österreich, Bulgarien, die Tschechoslowakei, Griechenland, Ungarn, Polen, Rumänien und Jugoslawien.

Der Entwurf wurde aus „Europa - Föderationspläne der Widerstandsbewegung von 1940 - 1945“ von Walter Lipgens, S481 - 491 entnommen. Der Seitenumbruch, Zeilenformatierung und Spaltenaufbau wurden dabei verändert. Eindeutige Druck- oder Rechtschreibfehler, erkennbare Übersetzungsfehler und Auslassungen sind korrigiert. Eine Anpassung an die heutigen Rechtschreibregeln wurde jedoch nicht vorgenommen. Die Anhänge („Übersicht I - V“) sind nicht wiedergegeben.

Bericht über eine Mittel- und Südosteuropäische Union

Kapitel I Ziele der Union

Die Kommission ist der Ansicht, daß innerhalb der Region, mit der sich dieser Bericht befaßt, Maßnahmen zur Gründung einer Union mit folgenden Zielsetzungen erforderlich ist:

- 1. Die Herstellung einer einheitlichen Führung und Leitung der auswärtigen Beziehungen und die Aufstellung militärischer Organisationen (unter Einschluß der Marine und Luftwaffe) zur möglichst wirksamen Unterstützung*
 - a) der politischen und militärischen Sicherheit aller Staaten in der Region gegen jeden Angriff und jede Angriffsdrohung von Seiten eines dieser Staaten selbst oder einer anderen Macht,*
 - b) der praktischen Beteiligung der Staaten dieser Region an einem weltweiten (und speziell europäischen) System kollektiver Sicherheit, dessen Verwirklichung nach Abschluß des jetzigen Krieges erhofft wird.*
- 2. Die Schaffung einer einheitlichen Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der Hebung des allgemeinen Lebensstandards der innerhalb der Region lebenden Bevölkerung. (Entsprechend der Empfehlungen sind im Bericht der Wirtschaftskommission enthalten, der den zweiten Teil des vorliegenden Berichts bildet.)*
- 3. Die Förderung guter Beziehungen und praktischer Zusammenarbeit zwischen allen Völkern innerhalb der Region. Die Kommission versichert mit aller Entschiedenheit, daß die von ihr geplante Union gegen keinen Dritten gerichtet sein soll. Ferner geht die Kommission davon aus,*
 - a) daß die Atlantikcharta und der britisch - sowjetische Vertrag verwirklicht und daß demgemäß gutnachbarliche Beziehungen zur Sowjetunion bestehen werden,*
 - b) daß alle in Frage kommenden Staaten nach Abschluß des Krieges demokratische Regierungen erhalten werden.*

Kapitel II Umfang der Union

Der geographische Raum, den die Kommission in Betracht gezogen hat, umfaßt etwa Albanien, Österreich, Bulgarien, die Tschechoslowakei, Griechenland, Ungarn, Polen, Rumänien und Jugoslawien. Die in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge für eine Union

machen es jedoch nicht zur Voraussetzung, daß der Union all diese Staaten angehören müssen oder keine anderen Staaten angehören dürfen; ebensowenig ist Vorbedingung, daß diese Staaten in einer einzigen oder in zwei oder mehr derartigen Unionen zusammengeslossen werden. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Grundprobleme jeder Union, nämlich die Fragen nach dem Verhältnis zwischen den Mitgliedsstaaten und den Organen der Union, sowie zwischen dieser und der übrigen Welt, ihrer Natur nach stets die gleichen sind, unabhängig davon, aus welchen Staaten die Union im Einzelfalle bestehen soll.

Beide Kommissionen waren überwiegend (wenn auch nicht einstimmig) der Auffassung, daß eine einzige, alle vorher erwähnten Staaten umfassende Union das wünschenswerteste Ziel sei; sollte dies nicht erreicht werden können, so müßten kleinere Unionen geschaffen werden, die ihrerseits so eng wie möglich integriert werden sollten.

Kapitel III

Art der geplanten Union und Sicherungen für die Mitgliedsstaaten

Die Kommission hat es von Anfang ihrer Tätigkeit an abgelehnt, in eine Kontroverse darüber einzutreten, ob die zu bildende Union eine Föderation oder eine Konföderation sein sollte; klar erkennbar wurde jedoch, daß eine bloße Allianz, Liga oder Entente gänzlich außerstande sein würde, die in Kapitel I umschriebenen Ziele der Union zu verwirklichen.

Ebensowenig hat die Kommission es unternommen, ohne Rücksicht auf die mit seiner Verwirklichung verbundenen Schwierigkeiten ein optimales politisches System für den Bereich der Union zu planen. Sie sah es vielmehr als ihre Aufgabe an, nur das für die Zwecke der Union unbedingt erforderliche Mindestmaß an Zentralisierung vorzusehen, dementsprechend also die Einzelstaaten in ihrer Souveränität so wenig wie möglich zu beeinträchtigen und ihren Interessen ein Höchstmaß an Schutz zu gewähren.

Die Kommission hat sich besonders darum bemüht, den Grundsatz der Gleichberechtigung der Mitgliedsstaaten und des Schutzes der einzelstaatlichen Interessen innerhalb der Union zu betonen, da der Beitritt aller Staaten zu der geplanten Union davon abhängig sein wird, ob diese Garantien in genügendem Maße gegeben sind. Die diesbezüglichen Empfehlungen der Kommission berücksichtigen alle drei Methoden, die in der Regel zu diesem Zweck angewandt werden, indem

- a) als Gegengewicht zu den Organen, die die Belange der Union vertreten, andere Organe geschaffen werden, welche die Interessen der Mitgliedsstaaten zu wahren haben;
- b) den Mitgliedsstaaten alle nicht ausdrücklich der Union übertragenen Befugnisse belassen bleiben und
- c) ein Entschädigungsverfahren eingeführt wird.

Bei jeder dieser Methoden hat sich die Kommission jedoch bemüht, Verbesserungen vorzuschlagen, durch die ein brauchbarer Kompromiß zwischen den Belangen der Union und denen der einzelnen Mitgliedsstaaten erzielt werden sollen.

Zu Unterabsatz a) schlägt die Kommission vor:

1. Als Gegengewicht zur Ersten Kammer (die auf dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts innerhalb der Union beruht) wird eine Zweite Kammer geschaffen, in der die Regierungen aller Mitgliedsstaaten mit gleichem Stimmrecht vertreten sind.
2. Für jeden Staat wird eine Mindestvertretung in der Ersten Kammer gewährleistet. Außerdem schlägt die Kommission zu Unterabsatz a) folgende zusätzliche Sicherung vor:
3. Jeder Mitgliedsstaat ist im Kabinett der Union durch mindestens einer seiner Bürger vertreten.
4. Die Funktionen des Präsidenten der Union werden in turnusmäßigem Wechsel von den Staatsoberhäuptern der Mitgliedsstaaten wahrgenommen.
5. Die Zweite Kammer (in der die Regierungen der Mitgliedsstaaten vertreten sind) hat das Recht, die Erste Kammer aufzulösen.
6. Die Erste Kammer kann die Zweite Kammer unter bestimmten Voraussetzungen überstimmen, jedoch nur mit einer Stimmenmehrheit, durch die gewährleistet ist, daß die Belange der Mitgliedsstaaten auch in dieser Kammer nicht übergangen werden.
7. Die Regierung der Union ist beiden Kammern verantwortlich.

Das in Unterabsatz b) genannte Prinzip wurde von den auf föderalistischem Prinzip basierenden Verfassungen bisher meist so verwirklicht, daß den Regierungen für die ihnen zugewiesenen Aufgaben praktisch unbeschränkte Befugnisse eingeräumt wurden. Die Kommission schlägt vor,

8. bestimmte Verbesserungen in der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche einzuführen (vgl. Kapitel X) und
9. bestimmte weitere Sicherheitskautele, zum Beispiel auf dem Gebiet der Organisation der Streitkräfte, vorzusehen (vgl. Schaubild V). Damit würde der rechtsprechenden Gewalt der Union, die letztlich für den Schutz der Rechte der Mitgliedsstaaten verantwortlich ist, ein beträchtlich erweiterter Zuständigkeitsbereich eingeräumt.
10. Schließlich ist die Kommission der Überzeugung, daß Bestimmungen eingeführt werden sollen, kraft derer Staaten, die durch die Politik der Union Nachteile erlitten haben, zu entschädigen sind und kraft derer das Recht auf eine derartige Entschädigung durch Richterspruch festgestellt werden kann (vgl. Kap. X letzter Absatz, sowie Übersicht IV).

Kapitel IV

Die Hauptorgane der Union

Die Kommission ist der Ansicht, daß eine funktionsfähige gemeinsame Außenpolitik und militärische Organisation nicht allein durch herkömmliche Mittel wie periodische Besprechungen zwischen Ministern der Mitgliedsstaaten erreicht werden kann; vielmehr ist

notwendig, ein gemeinsames Organ der Union zu schaffen und ihm Entscheidungsbefugnis in diesen Angelegenheiten zu übertragen.

Die Kommission hat die Möglichkeit geprüft, als gemeinsames Organ eine Delegation eine den Delegationen des früheren Kaiserreichs Österreich - Ungarn ähnliche Institution zu schaffen, die sich aus einer jeweils gleichen Anzahl von Deputierten der Parlamente aller Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Aus verschiedenen Gründen glaubte die Kommission jedoch diese Lösung als ungeeignet verwerfen zu müssen.

Im Hinblick auf die verschiedenen Größen der in Betracht kommenden Staaten und mit Rücksicht darauf, daß der Wille der gesamten Bevölkerung im Territorium der Union mit Hilfe demokratischer Methoden so getreu wie irgend möglich ermittelt werden muß, hält die Kommission es für unerlässlich, daß das gemeinsame Hauptorgan der Union eine Versammlung oder Kammer ist, deren Mitglieder von der Bevölkerung der Union unmittelbar gewählt werden. Diese Kammer (von der Kommission als der „Rat der Union“ bezeichnet) sollte aus Deputierten bestehen, die nach einem für die gesamte Union geltenden Schlüssel jeweils für eine bestimmte Anzahl von Staatsbürgern gewählt werden; jedem Staat der Union sollte jedoch eine bestimmte Mindestanzahl von Sitzen garantiert werden, und zwar auch dann, wenn er im Hinblick auf seine Bevölkerungszahl keinen Anspruch auf eine so starke Vertretung im Rat hätte.

Mit Rücksicht auf die speziellen Erfordernisse einer nach föderalistischen Gesichtspunkten organisierten Union und zur Förderung politischer Parteien, die im Gesamtbereich der Union tätig sind, muß nach Ansicht der Kommission bei der Wahl der Deputierten in den Rat der Union unbedingt ein System der „proportionalen Repräsentation“ angewandt werden.

Kapitel V

Die Zweite Kammer als Garant der Belange der Mitgliedsstaaten

In Anbetracht der schlechten Erfahrungen, die zahlreiche Staaten mit ihren Zweiten Kammern gemacht haben, hielten einige Mitglieder der Kommission die Schaffung einer solchen als gemeinsames Organ der Union für bedenklich; gleichwohl wurde für die geplante Union eine Zweite Kammer als erforderlich erachtet, um jedem Mitgliedsstaat eine Sicherheit dagegen zu bieten, daß sich eine Parteienmehrheit im Rat der Union über seine Belange hinwegsetzen könnte; besonders maßgebend war hierbei die Erwägung, daß eine solche Parteienmehrheit unter Umständen weitgehend auf der größeren Bevölkerungszahl und damit der stärkeren Vertretung bestimmter Staaten im Rat der Union beruhen kann.

Diese Zweite Kammer (von der Kommission als „Staatenrat“ bezeichnet) wäre nicht eine Körperschaft von der Art des britischen Oberhauses, sondern sie würde aus einer jeweils gleichen Anzahl von Repräsentanten jedes Mitgliedsstaats bestehen, die von den Regierungen der betreffenden Staaten zu ernennen wären. Bei einem Wechsel der Regierung eines Mitgliedsstaates soll die neue Regierung das Recht haben, einzelne oder alle von der alten Regierung ernannten Mitglieder des Staatenrates zurückzuberufen und durch neue Repräsentanten zu ersetzen.

Kapitel VI

Minister und Regierung der Union

Um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, muß die Union nach Ansicht der Kommission über eigene Minister verfügen, denen die Leitung der gemeinsamen Außenpolitik, der gemeinsamen militärischen Organisation, gemeinsamer wirtschaftlicher Maßnahmen und sonstige gemeinsamer Aufgaben der Union obliegt. Der zweckmäßigste Rahmen zur Durchführung der Regierungsaufgaben würde geschaffen durch die Ernennung von Ministern zu Ressortchefs, sowie durch die Bildung eines Unionskabinetts oder Ministerrats, an dessen Spitze ein Premierminister steht und dem sämtliche Minister als Ressortchefs angehören.

Zur Wahrung der Belange aller Mitgliedsstaaten hielt die Kommission es für wünschenswert, daß jeder Mitgliedsstaat zumindest einen Minister in das Kabinett entsendet; falls einer der Staaten keinen Ressortchef stellen kann, sollte einer seiner Staatsangehörigen zum Minister ohne Portefeuille mit Sitz im Kabinett ernannt werden.

Auf die Frage der Beziehungen zwischen den verschiedenen gemeinsamen Organen der Union wird in Kap. VII näher eingegangen; die Kommission möchte aber schon an dieser Stelle darauf hinweisen, daß die Minister ihres Erachtens ausschließlich aus den Reihen der Mitglieder des Rates der Union gewählt werden sollen.

Kapitel VII

Der Präsident der Union; turnusmäßiger Wechsel unter den Mitgliedsstaaten

Da eine ordentliche verfassungsmäßige Durchführung der Unionsaufgaben besonders wünschenswert erscheint, hält die Kommission die Einsetzung eines Organs für notwendig, das sowohl die repräsentativen Pflichten eines Oberhauptes der Union als auch die Aufgaben wahrnimmt, die gewöhnlich einem König oder einem Präsidenten in gewissen verfassungsrechtlichen Situationen, zum Beispiel anlässlich eines Regierungswechsels, zufallen. Diese verfassungsmäßigen Aufgaben können nicht ohne weiteres von einem Präsidialrat wahrgenommen werden, und es erscheint daher als wünschenswert, eine einzige Person damit zu betrauen. Diese Persönlichkeit sollte nach Möglichkeit die Erfahrung und Unabhängigkeit eines wahren Staatsoberhauptes besitzen, ohne jedoch unabsetzbar zu sein, was seine Treu zur demokratischen Ordnung gefährden könnte. Im Hinblick hierauf ergeben sich für die Auswahl des Präsidenten der Union und die Entscheidung über die Dauer seiner Amtszeit eine Anzahl von Problemen.

Zudem ist zu beachten, daß es für das Staatsoberhaupt eines Mitgliedsstaates in gewisser Weise eine „capitis diminutio“ bedeuten würde, wenn einer seiner Staatsbürger zum Präsidenten der Union gewählt würde und somit einen höheren Rang erhielt als sein

eigener Souverän oder Staatspräsident. Jedoch ist es möglich, diese Nachteile zu vermeiden und zugleich die im vorigen Absatz genannten Forderungen zu erfüllen, wenn das Amt des Präsidenten der Union in jährlichem Wechsel von den Staatsoberhäuptern der Mitgliedsstaaten bekleidet wird. Jedes Staatsoberhaupt, gleichviel ob es in seinem Heimatland König oder Präsident ist, würde also ein Jahr lang als Präsident der Union fungieren und sodann in einer zwischen den Mitgliedsstaaten vorher bestimmten vereinbarten Reihenfolge durch das nächste Staatsoberhaupt abgelöst werden.

Kapitel VIII

Verfassungsmäßige Beziehungen zwischen den verschiedenen gemeinsamen Organen der Union

Es dürfte kaum zweckmäßig sein, in diesem Bericht in allen Einzelheiten auf die Verfassungsbestimmungen einzugehen, die die Stellung der verschiedenen gemeinsamen Organe der Union zueinander regeln sollen. Die Kommission empfiehlt jedoch mit Nachdruck die Verwirklichung folgender Grundsätze:

1. Das Kabinett bzw. der Ministerrat der Union sollte beiden Häusern des Unionsparlaments verantwortlich sein, das heißt sowohl dem Rat der Union als auch dem Staatenrat. Das Hauptgewicht müßte dabei jedoch auf den Rat der Union gelegt werden.
2. Zu diesem Zweck sollten die Minister der Union aus den Reihen der Mitglieder des Rates der Union gewählt werden; sie sollten jedoch das Recht haben, in beiden Kammern das Wort zu ergreifen.
3. Beide Kammern sollten das Recht haben, den Rücktritt der Regierung zu verlangen; ergibt sich in dieser Frage ein Unterschied in der Auffassung der beiden Kammern, so müßten Neuwahlen für den Rat der Union stattfinden. Der neugewählte Rat der Union sollte in der Lage sein, sich mit einer bestimmten Stimmenmehrheit über die Beschlüsse des Staatenrats hinwegzusetzen.
4. Bei der Gesetzgebung der Union müßte ein ähnliches Verfahren eingreifen. In der Regel müßte die Zustimmung beider Kammern erforderlich sein; ein neugewählter Rat der Union müßte jedoch befugt sein, bei Vorliegen einer bestimmten Mehrheit (z.B. zwei Drittel aller Mitglieder und ein Drittel der Mitglieder der Deputierten jedes Staates) ein von ihm vorgeschlagenes Gesetz auch gegen das Veto des Staatenrates durchzusetzen.

Kapitel IX

Staatsbürgerliche Rechte und Wahrung der demokratischen Freiheiten

Die jüngsten Erfahrungen haben bewiesen, daß die Errichtung einer Diktatur oder eines faschistischen Regimes in einigen Staaten eine Gefahr für den Fortbestand der Freiheit in anderen Staaten bedeutet. Es müssen daher unbedingt Sicherheiten dafür geschaffen werden, daß alle Staatsbürger in allen Mitgliedsstaaten der Union die demokratische Freiheit genießen können.

Um dieses Ziel zu verwirklichen, sind drei Verfassungsbestimmungen unerlässlich:

1. Die Verfassung der Union muß einen Katalog demokratischer Grundrechte enthalten, welche die Union allen Staatsbürgern innerhalb ihres Territoriums garantiert und deren Vorenthaltung ein Verbrechen gegen die Union ist.
2. Die Verfassung muß Vorsorge dafür treffen, daß solche Verbrechen in einem justizmäßigen Verfahren durch die rechtsprechenden Instanzen der Union geahndet und daß Strafen gegen den einzelnen Täter verhängt werden können.
3. Die Verfassung muß die Möglichkeit der Intervention der Unionsbehörden für den Fall vorsehen, daß ein Mitgliedsstaat seinen Staatsbürgern ihre demokratischen Rechte vorzuenthalten versucht. Die Behörden der Union sollten in derartigen Fällen verpflichtet sein, unter Anwendung der erforderlichen Gewalt zur Wiederherstellung der demokratischen Freiheiten einzuschreiten und insbesondere von der Union überwachte freie Wahlen abhalten zu lassen.

Einen ausführlichen Blick in diese Materie vermitteln die Übersichten I - III (I = Erklärung eines Subsidiaritätsprinzips; II = Katalog der Menschenrechte; III = Bestimmung der Verbrechen die vom Gerichtshof der Union geahndet werden, Einfügung des Herausgebers). Hier sind insbesondere dargestellt: die Vorbedingungen für eine Intervention der Union, die von der Union garantierten Menschenrechte, die (ebenfalls von der Union zu garantierenden) verfassungsmäßigen Rechte der Staatsbürger, die Gruppe der Straftatbeständen, für welche die Gesetze der Union Anwendung finden sollen, sowie die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen staatlichen und Unionsgerichten in solchen Fällen; ferner sind in den Übersichten Beispiele für Verbrechen gegen den Völkerfrieden aufgeführt, für die ebenfalls das Strafrecht der Union anwendbar sein soll.

Kapitel X

Von der Union allein bzw. gemeinschaftlich mit den Mitgliedsstaaten auszuübende Befugnisse

... Die Kommission geht von der Voraussetzung aus, daß sämtliche nicht kraft der Verfassung der Union übertragenen Befugnisse automatisch den Mitgliedsstaaten verbleiben; ferner muß nach ihrer Auffassung unterschieden werden zwischen

- a) Angelegenheiten, in denen sowohl die legislativen als auch die exekutiven Kompetenzen bei den Organen der Union liegen, und
- b) Angelegenheiten, in denen dem Parlament der Union lediglich das Recht der Rahmengesetzgebung zusteht, während es den zuständigen Organen der Mitgliedsstaaten vorbehalten bleibt, die entsprechenden Einzelgesetze zu erlassen und für die Ausführung derselben zu sorgen. Streitfälle, welche die unter b) ausgeführten Angelegenheiten betreffen, würden als Streitfälle über verfassungsrechtliche Fragen von den rechtsprechenden Instanzen der Union entschieden werden.

a) Es wird empfohlen, der Union in folgenden Angelegenheiten die legislative und exekutive Kompetenz zu übertragen:

1. Wahlen für den Rat der Union,
2. Auswärtige Angelegenheiten (vgl. jedoch Kap. XII).

3. Außenhandel und Zollwesen; Einzelheiten müßten in einem ausführlicheren, beim Zustandekommen der Verfassung abzuschließenden Übereinkommen geregelt werden.
 4. Regelung und Überwachung der Einreise in das Territorium der Union; die Union sollte aber nicht berechtigt sein, Staatsbürger ihrer Mitgliedsstaaten die Einreise in das Territorium der Union zu verwehren.
 5. Rechtsvorschriften über Reisen von Staatsbürgern eines Mitgliedsstaates der Union in einen anderen, außer zum Zweck der ständigen Niederlassung.
 6. Regelungen der Auswanderung von Staatsbürgern eines Mitgliedsstaates in einen anderen; kein Mitgliedsstaat darf jedoch gezwungen werden, innerhalb von x Jahren ein Kontingent von Einwanderern aufzunehmen, das y% seiner eigenen Gesamtbevölkerung übersteigt, oder einer Anzahl von Angehörigen eines bestimmten Berufs die Einwanderung zu gestatten, die größer ist als z% der in diesem Beruf bereits im Lande Tätigen.
 7. Finanzwesen und Erhebung von Steuern für den Haushalt der Union; hierzu bedarf es eines ausführlichen Übereinkommens, das gleichzeitig mit dem Zustandekommen der Verfassung geschlossen werden muß.
 8. Währungs-, Kredit-, Bank- und Devisenangelegenheiten, ebenfalls nach Maßgabe eines derartigen Übereinkommens.
 9. Maße, Gewichte, Normen und Formate (bereits weitgehend international vereinheitlicht).
 10. Strafrechtliche Bestimmungen zum Schutz der Union (vgl. Kap. IX und XII (ii), sowie Übersicht I, II, und III). Ein besonderes Übereinkommen über die Durchführung dieser Gesetze wird erforderlich sein.
 11. Handelsrecht einschließlich Gesellschafts- und Genossenschaftsrecht; das Recht der juristischen Person auf geschäftliche Betätigung innerhalb eines Mitgliedsstaats unterliegt jedoch nicht der Kontrolle der Union.
 12. Das Verkehrswesen innerhalb der Union unter Einschluß des Straßen-, Schienen-, Wasser- und Luftverkehrs. Kontrolle der Fernstraßen, die von den gesetzgebenden Organen der Union zu „Straßen der Union“ erklärt worden sind. Ausbau der Donau mit allen hierzu gehörenden Angelegenheiten, sowie Kontrolle und Instandhaltung der Donau und aller sonstigen Wasserstraßen, die durch die gesetzgebenden Organe der Union zu „Wasserstraßen der Union“ erklärt worden sind. (Hierzu bedarf es eines besonderen Übereinkommens.)
 13. Maßnahmen, die als notwendig angesehen werden, um zu gewährleisten, daß die Union eine allgemeine Kontrolle über Wirtschaftsangelegenheiten, Industrie, Landwirtschaft, Bergbau und Binnenhandel ausübt, soweit dies notwendig ist, um der Union die Planung der Produktion und die Durchführung dieser Pläne zu ermöglichen (besonderes Übereinkommen erforderlich).
 14. Bestimmte Polizeianglegenheiten (besonderes Übereinkommen erforderlich).
 15. Organisation der Verteidigung (vgl. Kap. XIII und Übersicht V).
 16. Herstellung, Besitz, Ein- und Ausfuhr von Munition, Sprengstoffen, Schußwaffen und sonstigen Waffen.
 17. Organisation des öffentlichen Dienstes der Union und Rechtsstellung der ihm angehörenden Personen.
- b) Es wird empfohlen, in folgenden Angelegenheiten die Union lediglich mit der Befugnis zur Rahmengesetzgebung auszustatten, den Mitgliedsstaaten jedoch die Zuständigkeit für den Erlaß der Einzelgesetze und ihre Ausführung zu belassen:
18. Arbeitsgesetzgebung, sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Sozial- und Vertragsversicherung.
 19. Erziehungswesen.
 20. Gesundheitswesen, Wohnungsbau und Sozialfürsorge.
 21. Staatsbürgerschaft, Niederlassungsrecht und Personenstand.
 22. Maßnahmen zur Verhinderung von Doppelbesteuerung.
 23. Gesetzgebung über die Rechte und Pflichten noch verbleibender nationaler und religiöser Minderheiten.

Zu den vorstehend genannten Punkten, insbesondere aber zu 12. und 13., die der Union das Recht einer gewissen Eigeninitiative in wirtschaftlichen Fragen geben, muß nach Ansicht der Kommission das einschlägige Sonderübereinkommen dafür Vorsorge treffen, daß ein Staat, der durch Maßnahmen der Union nachweislich geschädigt ist, Entschädigung erhält. Die für diesen Entschädigungsanspruch maßgebende Formel (die Kurzfassung eines Entwurfs findet sich in Übersicht IV) muß der juristischen und statischen Auslegung zugänglich sein; wird sie dagegen einer politischen Auslegung zugänglich gemacht, so besteht die Gefahr, daß der geschädigte Staat die Wiedergutmachung auf die er ein Anrecht hat, nicht erlangen kann.

Kapitel XI

Die rechtsprechende Instanz der Union

Nach Ansicht der Kommission muß die Union über ein weiteres gemeinsames Organ, eine unabhängige rechtsprechende Instanz verfügen, die für folgende Arten der Rechtsstreitigkeiten zuständig ist:

1. Verwaltungsrechtliche Streitigkeiten: Zweifellos wird es erforderlich sein, bestimmte Verwaltungsdienststellen der Union einzurichten; zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben dieser Stellen bedarf es einer rechtsprechenden Instanz, die über alle etwa entstehenden Streitigkeiten zu entscheiden hat.
2. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten: Auch über Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten oder zwischen Mitgliedsstaaten und der Union wird zu entscheiden sein. Derartige Streitigkeiten werden auch eine Auslegung der Verfassung der Union erfordern, insbesondere dann, wenn ein Mitgliedsstaat geltend macht, daß ein Organ der Union seine Befugnisse überschritten habe.
3. Strafverfahren: Bestimmte Handlungen werden notwendigerweise als gegen die Union gerichtete Straftaten angesehen werden müssen (vgl. Übersicht III). Über Fälle, in denen ein Mitgliedsstaat aus irgendeinem Grund versucht, die Union in der ord-

nungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu behindern, werden die rechtsprechenden Instanzen der Union zu entscheiden haben.

Kapitel XII

Grundsätze und Führung der auswärtigen Angelegenheiten

Eine einheitliche Außenpolitik (die in Kap. I als eine der wichtigsten und wünschenswertesten Ziele bei der Bildung der Union bezeichnet worden ist) kann nach Ansicht der Kommission in der Praxis nur dann erreicht werden, wenn sie in die Hände des Außenministers der Union gelegt wird, welcher der den beiden Kammern verantwortlichen Regierung der Union angehört. Das Außenministerium der Union muß also für die gesamten auswärtigen Beziehungen der Union verantwortlich sein; die Botschafter der Union, sowie die Unionsvertreter beim Völkerbund oder bei entsprechenden internationalen Körperschaften sind von der Union zu ernennen, während die einzelnen Mitgliedsstaaten in der Regel nicht diplomatisch vertreten sind. Darüber hinaus sollte die ordnungsgemäße Führung der auswärtigen Angelegenheiten aber auch noch durch folgende Sicherungen gewährleistet werden:

- 1. In der Verfassung muß klar zum Ausdruck gebracht werden, daß die Pflege der Beziehungen der Union zu fremden Staaten unter strengster Beachtung des Völkerrechts und im Einklang mit einem nach dem jetzigen Krieg in Europa etwa zu errichtenden internationalen System der kollektiven Sicherheit erfolgt.*
- 2. Handlungen, die gegen das Völkerrecht oder das System der kollektiven Sicherheit verstoßen, sollten als Verbrechen gegen die Union gelten und von den rechtsprechenden Instanzen der Union geahndet werden (vgl. Übersicht III).*
- 3. Die Verfassung der Union ist so zu formulieren, daß sie mit dem noch zu schaffenden System der kollektiven Sicherheit im Einklang steht, zum Beispiel in bezug auf die Integrierung der Streitkräfte der Union in später etwa aufzustellende internationale Streitkräfte, sowie in bezug auf den Zugang zu internationalen Gerichtshöfen.*

Neben den vorstehend genannten Garantien für ein korrektes Verhalten der Union gegenüber fremden Staaten empfiehlt die Kommission weiterhin, allen Mitgliedsstaaten das Recht einzuräumen, auf eigene Kosten Beobachter zu den diplomatischen oder konsularischen Vertretungen der Union zu entsenden, um ihnen somit eine Gewähr dafür zu bieten, daß ihre besonderen Interessen von den auswärtigen diplomatischen Vertretern der Union nicht außer acht gelassen werden.

Kapitel XIII

Die Streitkräfte

Zur Frage der Streitkräfte (unter Einschluß der Marine und Luftwaffe) ist die Kommission der Ansicht, daß die Union nur mit Hilfe eigener integrierter Streitkräfte in der Lage sein wird, ihr Territorium gegen jeden Angriff zu verteidigen und sich gegebenenfalls wirksam an militärischen Sanktionen zu beteiligen, die von den Organen des internationalen Systems der kollektiven Sicherheit unternommen werden. Diese Empfehlung würde sich selbstverständlich für den Fall ändern, daß es zu einer Integrierung der gesamten Streitkräfte einer größeren Organisation der kollektiven Sicherheit kommt; mit anderen Worten: die Union sollte über eigene Streitkräfte verfügen, solange diese nicht in einer (beispielsweise) gesamteuropäischen Streitmacht aufgehen.

Die Schwierigkeiten, die der Bildung eigener Streitkräfte der Union und der gleichzeitigen Abschaffung der Streitkräfte der Einzelstaaten (ausgenommen leichtbewaffnete, für örtliche Verteidigungszwecke bestimmte Miliztruppen, deren Beibehaltung die Verfassung den Mitgliedsstaaten unter angemessenen Beschränkungen gestatten kann) entgegenstehen, erscheinen keineswegs unüberwindlich, falls durch entsprechende Sicherungen die Gewähr dafür geboten wird, daß jeder Staat seinen angemessenen Anteil an höheren Kommandostellen erhält und bei der Vergabe gewinnbringender Aufträge zur Lieferung von Waffen, Gerät und anderem militärischen Bedarf in gerechter Weise berücksichtigt wird (vgl. Übersicht V). ...

Kapitel XIV

Änderung der Verfassung

In der Verfassung der Union muß zweifellos ein Verfahren vorgesehen sein, das spätere Änderungen eben dieser Verfassung ermöglicht; die Kommission hat es jedoch nicht für erforderlich gehalten, hierzu einen Entwurf auszuarbeiten.