

KARL CARSTENS

Das Recht des Europarats



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

KARL CARSTENS

Das Recht des Europarats

Das Recht des Europarats

Von

K a r l C a r s t e n s

Dr. jur., Master of Laws (Yale)

Privatdozent an der Universität zu Köln



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1956 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1956 bei Franz Spiller, Berlin SO 36

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen	7
A. Entstehung	9
B. Rechtsgrundlage	20
C. Rechtsnatur	38
D. Mitgliedschaft	54
E. Ziele und Mittel zu ihrer Verwirklichung	59
F. Rechtsbeziehungen zu den Mitgliedstaaten	73
G. Das Ministerkomitee und die von ihm eingesetzten Organe	85
I. Das Ministerkomitee	85
II. Die Ministerbeauftragten	94
III. Der Sonderbeauftragte des Europarats für nationale Flüchtlinge und Bevölkerungsüberschüsse in Europa	98
IV. Die Ausschüsse der Regierungssachverständigen	99
V. Das Sozialkomitee	102
VI. Das Budget-Komitee	102
VII. Die Rechnungsprüfer	104
VIII. Bedeutung des Ministerkomitees und der von ihm eingesetz- ten Organe	104
H. Die Beratende Versammlung	109
I. Entstehung und Entwicklung	109
II. Befugnisse	112
III. Mitgliedschaft	116
IV. Organe	131
V. Die Sitzungen	138
VI. Privilegien und Immunitäten	147
VII. Beziehungen der Beratenden Versammlung zu anderen inter- nationalen Organisationen und zu staatlichen Organen	149
VIII. Funktion und Bedeutung	152
J. Rechtsbeziehungen zwischen Beratender Versammlung und Ministerkomitee	160
K. Generalsekretariat	177
L. Die europäische Kommission für Menschenrechte	196
M. Beziehungen zu Nichtmitgliedstaaten	210
N. Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen	216
O. Beziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen	233
Schrifttum	241

Abkürzungen

Vorbemerkung

Ziffern hinter den Abkürzungen des Statuts, der Geschäftsordnungen oder Abkommen bezeichnen die Artikel des betreffenden Dokuments (Beispiel: Stat. 7.)

- Acc. C.I.P.M.E.E. Accord entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Directeur du Comité Intergouvernemental Provisoire pour le Mouvement des Emigrants d'Europe (Drucksache von 1952).
- Acc. I.I.U.D.P. Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Institut International pour l'Unification du Droit Privé (Drucksache des Europarats von 1954)
- Acc. N.U. Accord entre le Secrétariat du Conseil de l'Europe et le Secrétariat des Nations Unies (Drucksache des Europarats von 1951)
- Acc. O.E.C.E. Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation Européenne de Coopération Economique vom März 1951, mit Zusatzvereinbarungen vom Juli 1952 und November 1953 (Drucksache von 1954).
- Acc. O.I.T. Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation Internationale du Travail (Drucksache von 1951).
- Acc. O.M.S. Accord entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Directeur du Bureau Régional de l'Europe de l'Organisation Mondiale de Santé (Drucksache von 1952).
- Acc. O.T.B. Accord entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat Général de l'Organisation du Traité de Bruxelles (Drucksache von 1952).
- Acc. Priv. Accord Général sur les Privilèges et Immunités, Allgemeines Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats (B.G.Bl. 1954 II, S. 493), abgedruckt in Annuaire européen Bd. I, 1955, S. 297.
- Acc. Spec. Accord Spécial relatif au Siège du Conseil de l'Europe. Sonderabkommen betreffend den Sitz des Europarats vom 2. 9. 1949. (Abgedruckt in Annuaire européen, Bd. I, 1955, S. 312.)
- Acc. U.N.E.S.C.O. Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (Drucksache von 1952).
- B.G.Bl. Bundesgesetzblatt
- C.R. Comptes rendus, Protokolle der Beratenden Versammlung, zitiert nach Sitzungsperiode und Seitenzahl (Bsp. C.R. 3/1225).

Doc. oder Doc. A.S.	Dokumente der Beratenden Versammlung, zitiert nach Sitzungsperiode, laufender Nummer und Jahrgang [Beispiel: Doc. A.S. (2) 22 (1950) oder Doc. (5) 3 (1953)].
I.C.J.	International Court of Justice.
Msch.R.K.	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. (B.G.Bl. 1952 II, S. 685), abgedruckt in <i>Annuaire européen</i> Bd. I, 1955, S. 317.
O.E.E.C.	Organisation for European Economic Cooperation, Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit.
Prot. Acc. Priv.	Protocole additionnel à l'Accord Générale sur les Privilèges et Immunités, Zusatzprotokoll zum Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats (B.G.Bl. 1954, Teil II, S. 501). Abgedruckt in <i>Annuaire européen</i> Bd. I, 1955, S. 308.
Rec. A.C.	Recommendations de l'Assemblée Consultative, Empfehlungen der Beratenden Versammlung, zitiert nach laufender Nummer und Jahrgang.
Regl. A.C.	Règlement de l'Assemblée Consultative (Geschäftsordnung der Beratenden Versammlung, Drucksache des Europarats von 1954).
Regl. Budg.	Règlement intérieur du Comité du Budget (Geschäftsordnung des Haushaltsausschusses, Drucksache des Europarats von 1952).
Regl. Comm.	Règlement intérieur de la Commission européenne des Droits de l'Homme (Geschäftsordnung der europäischen Kommission für Menschenrechte, Drucksache des Europarats vom Mai 1955).
Regl. C.M.	Règlement intérieur du Comité des Ministres (Geschäftsordnung des Ministerkomitees, Drucksache des Europarats von 1952).
Regl. Del.	Règlement intérieur des Réunions des Délégués des Ministres (Geschäftsordnung für die Sitzungen der Ministerbeauftragten, Drucksache von 1955).
Regl. Exp.	Règlement intérieur des Comités d'experts gouvernementaux (Geschäftsordnung der Ausschüsse der Regierungssachverständigen, Drucksache des Europarats von 1954).
Regl. Fin.	Règlement financier (Finanzordnung, Drucksache von 1949).
Res. A.C.	Résolution de l'Assemblée Consultative, Entschließung der Beratenden Versammlung, zitiert nach laufender Nummer und Jahr [Bsp.: Res. A.C. 12 (1953)].
Res. C.M.	Résolution du Comité des Ministres, Entschließung des Ministerkomitees, zitiert nach Jahr und laufender Nummer [Bsp. Res. C.M. (53) 12].
Stat.	Statut du Conseil de l'Europe (avec amendements) (Satzung des Europarats, Drucksache des Europarats vom März 1954). Abgedruckt in <i>Annuaire européen</i> Bd. I, 1955, S. 274.
St.I.G.H.	Ständiger internationaler Gerichtshof.
Stat. Ag.	Statut des Agents (Personalstatut, Drucksache des Europarats von 1949).
Z.a.ö.V.	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

A. Entstehung

Seit dem Zerfall des mittelalterlichen Reiches ist die Einigung der europäischen Staaten und ihre Zusammenfassung in einer organisierten Verbindung das Ziel vieler politischer und wissenschaftlicher Bestrebungen gewesen. Bis zum Ende des zweiten Weltkrieges sind diese Bemühungen über das Stadium von Plänen oder Projekten jedoch nicht hinausgekommen¹. In dem trostlosen Chaos, in dem sich die europäische Menschheit nach dem Ende des zweiten Weltkrieges befand, lebte die Hoffnung, nunmehr endlich das durch Jahrhunderte verfolgte Ziel verwirklichen zu können, plötzlich mit einer vorher nie erreichten Stärke auf². Vielen erschien die Möglichkeit, die alten Feindschaften der europäischen Völker überwinden und eine Einigung des Kontinents auf der Grundlage einer allgemeinen Achtung vor den Menschenrechten realisieren zu können, als einziger Trost nach dem namenlosen Elend, dem sie, die Überlebenden, gerade entronnen waren. Zugleich legte die zunächst hoffnungslos erscheinende wirtschaftliche Lage Europas, dessen Industriekapazität größtenteils zerstört war, und dessen Landwirtschaft darniederlag, den Gedanken nahe, die noch vorhandenen wirtschaftlichen Möglichkeiten zusammenzufassen und einen planvollen Wiederaufbau innerhalb des gesamten europäischen Bereichs zu versuchen. Die im amerikanischen Wirt-

¹ Die Geschichte der europäischen Idee kann im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden. Sie findet sich in einer allerdings meist recht summarischen Form in den Darstellungen über den Europarat und über den Europäischen Gedanken. Vgl. etwa *European Movement and the Council of Europe*, London, o. J., S. 23 ff., *Edouard Bonnefous, L'idée européenne et sa réalisation*, Paris 1950, S. 39 ff. Eine tieferschürfende geistesgeschichtliche Untersuchung gibt Kurt von Raumer, *Ewiger Friede*, Freiburg, 1953. Das umfassendste Quellenmaterial findet sich bei Jacob ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung*, 2 Bände, Haag 1917, 1929, 1940. Über die Projekte der Zeit nach dem ersten Weltkrieg unterrichtet „Europa“, *Dokumente zur Frage der europäischen Einigung*, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Bonn 1953, und Olivier Philip, *Le problème de l'union européenne*, Neuchâtel 1950, S. 137 ff.

² Über die noch in die Kriegszeit zurückreichenden, vor allem in der französischen Résistance vorhandenen Ursprünge der europäischen Bewegung vgl. v. Cornides, *Europaarchiv* 1949, S. 2012. Über die Europa-Pläne der deutschen Opposition s. Gerhard Ritter, *Carl Goerdeler und die deutsche Widerstandsbewegung*, Stuttgart 1954, S. 329, 334.

schaftsgefüge erkennbaren Vorzüge eines einzigen großen Marktes ließen die Berechtigung und den Nutzen der innereuropäischen Wirtschaftsgrenzen fragwürdig erscheinen.

Auf Grund dieser oder ähnlicher Überlegungen bildeten sich in den meisten europäischen Ländern zahlreiche private Vereinigungen und Organisationen, die sich die Einigung Europas und die Pflege der Beziehungen zwischen europäischen Menschen verschiedener Nationalität zum Ziele setzten. Gleichgesinnte nationale Organisationen schlossen sich zu übernationalen Verbänden zusammen. So entstand im Jahre 1946 die Union europäischer Föderalisten, die in der Folgezeit 40 nationale Bewegungen aus 16 verschiedenen europäischen Ländern in sich vereinigte³. In ihr fanden sich diejenigen Verbände zusammen, die einen europäischen Bundesstaat mit echten legislativen, exekutiven und gerichtlichen Befugnissen anstrebten. Ihr Schwerpunkt lag in den kontinentalen Staaten, vor allem in Frankreich, den Beneluxländern, Deutschland, Italien und der Schweiz⁴.

Im Jahre 1947 bildete sich unter dem Vorsitz von Winston Churchill in England die United Europe Movement. Ihr Ziel war die Einigung Europas in Form einer engeren Zusammenarbeit der europäischen Staaten, ohne daß sie jedoch zunächst die Übertragung staatlicher Souveränitätsrechte an eine europäische Foederation ins Auge faßte⁵.

Eine sozialistische Bewegung für die Vereinigten Staaten von Europa nahm die verschiedenen sozialistischen Europaverbände und die Nouvelles Equipes Internationales die entsprechenden katholischen Organisationen in sich auf⁶.

Trotz dieser Bemühungen um eine Zusammenfassung der privaten europäischen Verbände war das Gesamtbild zunächst schwer zu überblicken. Außer den vier genannten Dachorganisationen bestanden weitere Gruppen⁷. Die Gefahr einer Zersplitterung und einer wechselseitigen Behinderung der auf das europäische Ziel gerichteten Anstrengungen war unverkennbar. Um ihr zu begegnen, wurde im Jahre 1947 das Internationale Komitee der Bewegungen für die Einheit

³ Vgl. Europa, Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bonn 1953, S. 87 und *Philip* a.a.O., S. 193 ff.

⁴ Vgl. „Europa“ a.a.O., S. 87 ff.

⁵ Vgl. *Philip* a.a.O., S. 180 ff.

⁶ Vgl. *Philip* a.a.O., S. 189 ff. u. S. 183 ff.

⁷ So die ELEC (Europäische Liga für wirtschaftliche Zusammenarbeit), Le Conseil français pour l'Europe Unie, die europäische Parlamentarier-Union, die Ligue indépendante de coopération européenne u. a. Vgl. Europaarchiv, S. 1442.

Europas⁸ gegründet, dem einige der großen privaten Organisationen, vor allem die Union europäischer Foederalisten und die United Europe Movement beitraten. Das Komitee berief für den Monat Mai des Jahres 1948 den Haager Kongreß ein, auf dem sich der Europa-Gedanke mit großem Elan und starker publizistischer Wirkung manifestierte. Die etwa 800 Delegierten aus mehr als 20 Staaten, darunter führende europäische Politiker, ferner Wissenschaftler, Künstler, Vertreter der Kirchen, der Gewerkschaften, der Frauen- und der Jugendorganisationen faßten eine Reihe von Resolutionen, in denen sie konkrete Forderungen bezüglich der von ihnen erstrebten Form des Zusammenschlusses der europäischen Staaten formulierten⁹. Die Wirkung dieses Appells war durchschlagend. Man kann den von dem Haager Kongreß ausgehenden Impuls als den wichtigsten und stärksten zur Gründung des Europarats hinführenden Kraftstrom bezeichnen¹⁰.

Der Haager Kongreß hatte noch ein weiteres wichtiges Resultat. Er führte im Oktober 1948 zu der Schaffung einer neuen umfassenden Dachorganisation, die alle europäischen Verbände mit Ausnahme der von Coudenhove-Kalergi ins Leben gerufenen europäischen Parlamentarier-Union in sich aufnahm, der Europäischen Bewegung. Die neue Organisation, an deren Spitze die prominentesten europäischen Staatsmänner, wie Churchill, Spaak und de Gasperi traten, verfolgte die auf dem Haager Kongreß aufgestellten Forderungen weiter. Sie unterbreitete den europäischen Regierungen mehrere Memoranden, in denen sie die von ihr angestrebte europäische Organisation im einzelnen umschrieb.

Der große Erfolg des Haager Kongresses und der anschließenden Bestrebungen der Europäischen Bewegung wurde wesentlich begünstigt durch die seit 1947 unverkennbar einsetzende Verschlechterung der weltpolitischen Lage, d. h. durch den Beginn der Nachkriegsperiode, die später als der „Kalte Krieg“ bezeichnet wurde. Schon Anfang 1946 hatte Churchill in seiner Fulton-Rede, damals allgemein als übertriebener Schwarzseher kritisiert, auf die drohenden Gefahren hingewiesen¹¹. Er hatte die Allianz mit Rußland als gescheitert bezeichnet und eine enge Zusammenarbeit der alten und der neuen Welt auf militärischem, politischem und wirtschaftlichem Gebiet gefordert.

⁸ Comité international des mouvements pour l'unité européenne. Vgl. „Europa“ a.a.O., S. 109.

⁹ European Movement and the Council of Europe S. 36, Europa-Archiv S. 1459 u. S. 1442 ff.

¹⁰ Documentation française, Notes et études v. 7. Juni 1951, No. 1488. European Movement and the Council of Europa S. 11 (*Churchill*).

¹¹ Harald Macmillan, „Spectator“ vom 16. September 1949.