

Wirtschafts- und Konjunkturpolitik im Gemeinsamen Markt

Die gewerkschaftlichen Grundanliegen, ihre Forderungen nach Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte, nach optimalem Wirtschaftswachstum, das eine ständige Erhöhung des Lebensstandards ermöglicht, und nach einer gerechten Verteilung des Sozialprodukts, werden auch in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Geltung behalten. Ob und inwieweit der Gemeinsame Markt diese Grundanliegen nicht beeinträchtigt oder vielleicht gar fördert, ist ein wesentliches Kriterium für die gewerkschaftliche Einschätzung des ganzen Vertragswerks.

Der Grundgedanke des Gemeinsamen Marktes ist die Herstellung der vollen Freizügigkeit für alle Waren zwischen den beteiligten Ländern durch den Abbau der Zollschranken und Einfuhrbeschränkungen. Das, was für Kohle, Stahl, Schrott und Eisenerz schon seit 1952/53 der Fall ist, der ungehinderte Austausch über die Grenzen hinweg, soll auf alle Waren ausgedehnt werden. Die einzelnen nationalen Märkte sollen zu einem *einzigem Binnenmarkt* verschmelzen, der nun so groß sein wird, daß alle Vorteile der Arbeitsteilung und der Massenproduktion zu geringeren Stückkosten voll ausgeschöpft werden können. Diese Freizügigkeit soll sich auch auf die Arbeitskräfte und auf das Kapital erstrecken. Jeder Arbeitnehmer (ausgenommen die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung) soll das Recht erhalten, sich an jedem beliebigen Ort des Gemeinsamen Marktes um Arbeit zu bewerben und dort eine Beschäftigung aufzunehmen. Das Kapital soll ohne hemmende Einschränkungen die Grenze überschreiten und sich der nützlichsten Anlage zuwenden können. Die Niederlassungsfreiheit für Unternehmungen soll gewährleistet sein.

Diese Konzeption entspricht ohne Zweifel den auf Steigerung des Lebensstandards gerichteten Bemühungen der Gewerkschaften. Sie kann daher von ihnen ohne Vorbehalte unterstützt werden. Gerade deswegen aber müssen sie sich auch für berechtigt halten, auf die Schwierigkeiten und Gefahren hinzuweisen, die den Weg nach Europa noch überschatten.

Jede realistische Einschätzung wird nicht daran vorbeigehen können, daß die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für sich allein noch keine Gewähr für die Steigerung des Lebensstandards in den beteiligten Ländern bietet. Daß sich aus dem größeren Markt sozusagen automatisch eine wesentliche Steigerung der Gesamtproduktivität ergeben wird, ist weiter nichts als eine gefährliche Illusion. Die Verfechter der These „Größe gleich Wohlstand“ haben bisher noch keine Beweise für deren Richtigkeit gebracht. Besonders der viel benutzte Hinweis auf die Vereinigten Staaten ist sehr naiv. Er übersieht, daß für die absolute Höhe der Produktivität in einem Wirtschaftsraum nicht allein die Größe des Marktes und die dadurch ermöglichte größere Arbeitsteilung ausschlaggebend sind, sondern auch und vielleicht vielmehr eine ganze Reihe anderer Faktoren. Anders läßt es sich einfach nicht erklären, daß beispielsweise Kanada oder Australien, beide mit einem relativ kleinen Binnenmarkt von 15 bzw. 9 Millionen Menschen, im Weltmaßstab zu den Ländern mit dem höchsten Lebensstandard gehören, und daß in Europa die Schweiz mit 5 Millionen oder gar Luxemburg mit 300 000 Einwohnern — was den Lebensstandard betrifft — mit an der Spitze stehen. Es ist auch nicht so, daß in den am Gemeinsamen Markt beteiligten Ländern die bisherige Enge der Märkte in wesentlichem Maße eine rationelle Industrieproduktion in Großserien verhindert hätte. Für die Bundesrepublik jedenfalls kann man das ganz bestimmt nicht behaupten. Man kann im Gegenteil viel eher feststellen, daß sogar die vorhandenen Möglichkeiten zur Großserienfertigung in vielen Fällen nicht ausgenutzt werden. Die Typenvielfalt bei einer ganzen Reihe von Industrieerzeugnissen sollte zu denken geben.

Der im Vertrag vorgesehene Abbau der Zölle und die allmähliche Aufstockung der Einfuhrkontingente bis auf 20 vH der eigenen Produktion — und das dürfte in den

WIRTSCHAFTSPOLITIK IM GEMEINSAMEN MARKT

meisten Fällen praktisch die Liberalisierung bedeuten — könnten dagegen von beträchtlicher Bedeutung für den Lebensstandard sein. Die allmähliche Verringerung des Zollschatzes wird, wenn sie von einer Verstärkung des Wettbewerbs begleitet ist, einen dämpfenden Einfluß auf die Entwicklung des Preisniveaus ausüben und dadurch von dieser Seite her die gewerkschaftlichen Bemühungen um höhere Realeinkommen für die Arbeitnehmer unterstützen. Allerdings darf man nicht übersehen, daß der wichtige Bereich der Agrarpreise durch eine Sonderregelung weithin geschützt bleibt und daß dem Zollabbau nach innen der Aufbau eines einheitlichen Außenzolltarifs gegenübersteht, der für die Bundesrepublik jedenfalls eine beträchtliche Erhöhung bedeutet.

In den Zöllen aller beteiligten Länder sind so viel Reserven enthalten, daß der Abbau der Binnenzölle in den ersten Jahren auf keine besonderen Schwierigkeiten stoßen dürfte. Wenn allerdings einmal der Kern des eigentlichen Zollschatzes erreicht ist, werden sich Schwierigkeiten über Schwierigkeiten türmen. Soll sich der eigentliche Sinn des Gemeinsamen Marktes erfüllen, dann muß es ja einmal im Verlauf der Übergangszeit einen Punkt geben, an dem die Standortvorteile einzelner Industrien bemerkbar werden. Die Kehrseite der Medaille ist aber dann, daß sich natürlich gleichzeitig die *Standortnachteile* der korrespondierenden Industrien in den anderen Ländern herausstellen. Genau an diesem Punkt liegt die Bewährungsprobe des Gemeinsamen Marktes. Durch den teils selektiven Abbau der Zollsätze und durch die Möglichkeit, die vorgesehenen Stufen der Zolllenkung zeitlich hinauszuschieben, kann er etwas weiter in die Ferne gerückt werden, aber eines Tages wird er da sein. Es ist selbstverständlich, daß die in diesem Zeitpunkt zu entscheidende Frage kein rechtliches, sondern ein wirtschaftspolitisches Problem ist. Die vertraglich vorgesehene Automatik des Zollabbaus kann und darf kein Dogma sein. Daher ist es aber auch schon heute außerordentlich wichtig zu wissen, wo es diese kritischen Punkte eines Tages geben wird. Bisher herrschen leider nur sehr vage Vorstellungen über die Auswirkungen des Zollabbaus auf die europäische Wirtschaftsstruktur. Eigentlich hätte aber eine solche Untersuchung am Anfang der Diskussion über den Gemeinsamen Markt stehen müssen.

Natürlich würde die Schwere der Entscheidung über das Schicksal einer bestimmten Industrie wesentlich abgeschwächt, wenn es gelänge, die Umstellung der europäischen Wirtschaft auf den Gemeinsamen Markt durch eine ständige allgemeine Wirtschaftsexpansion zu erleichtern. Diese Feststellung ist ein wesentlicher Grund für die Forderung nach einer einheitlichen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik im Gemeinsamen Markt. Strukturelle und in Konsequenz vielleicht auch konjunkturelle Arbeitslosigkeit als Ergebnis des europäischen Zusammenschlusses ist politisch einfach nicht tragbar. Es kommt also darauf an, von vornherein die schwachen Stellen der europäischen Wirtschaft zu erkennen, ihnen die Möglichkeit zur Stärkung oder zur Umstellung auf andere Produktionen zu geben, also bewußte Strukturpolitik zu treiben, und gleichzeitig die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum im allgemeinen zu sichern, also europäische Konjunkturpolitik zu treiben.

Leider weist der Vertrag gerade auf diesem Gebiet empfindliche Lücken auf. Schon dadurch, daß die Landwirtschaft durch das System der Mindestpreise und die vorgesehene gemeinsame Organisation der Agrarmärkte praktisch weitgehend aus der Integration ausgeklammert ist, wird die notwendige Anpassung der einzelnen Volkswirtschaften in ihrer Struktur an die Bedingungen des Gemeinsamen Marktes erschwert. Die Forcierung der Agrarproduktion als Ausgleich für Rückgang oder Stagnation in Teilen der Industrie ist nicht möglich. Für das Gebiet der allgemeinen Wirtschafts-, Konjunktur- und Währungspolitik aber beschränkt sich der Vertrag auf mehr oder weniger platonische Proklamationen.

In Artikel 2 des Vertrags wird als Aufgabe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Förderung einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Ge-

meinschaft, einer beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung, einer größeren Stabilität, einer beschleunigten Hebung der Lebenshaltung und engerer Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten festgelegt. Und es werden zugleich die Mittel zur Erreichung dieser Ziele genannt: Die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten. Der Vertrag als Ganzes in seinen folgenden Einzelbestimmungen aber ergibt sehr deutlich das Übergewicht des Gemeinsamen Marktes und der liberalistischen Auffassung, daß allein schon aus seiner Begründung wesentlich zur Erreichung der proklamierten Zielsetzungen beigetragen wird. Konkrete Verpflichtungen für eine gemeinsame Politik sind die Vertragspartner nur für drei Gebiete eingegangen: in der Handelspolitik, der Verkehrspolitik und der Agrarpolitik.

Die Konstituierung einer gemeinsamen Handelspolitik ergibt sich zwangsläufig aus dem Charakter des Gemeinsamen Marktes als einer Zollunion. Auf die daraus sich ergebenden Probleme wird später noch einzugehen sein. Aber für die Konstituierung einer gemeinsamen Verkehrs- und Agrarpolitik standen offensichtlich nicht die Zielsetzungen des Artikels 2 im Vordergrund der Überlegungen, sondern vielmehr das Verlangen der beteiligten Staaten, diese Bereiche von den Wirkungen des Gemeinsamen Marktes abzuschirmen. Diese Vorsicht ist sicher nicht unberechtigt. Sowohl in der Landwirtschaft als auch im Verkehr würde eine völlige Liberalisierung katastrophale Folgen haben. Daß darauf Rücksicht genommen wird und entsprechende Übergangsbestimmungen zur Anwendung kommen müssen, kann nicht bestritten werden. Aber der Vertrag bleibt offensichtlich noch weit hinter der trotz dieser Vorbehalte möglichen Koordinierung zurück. In beiden Bereichen deuten einige Vertragsformulierungen darauf hin, daß die beteiligten Staaten wohl grundsätzlich und offiziell die gemeinsame Politik zur Integration anerkannt haben, sich aber die Möglichkeit offenhielten, sie in der Praxis für unbegrenzte Zeit auszusetzen. Unter diesem Aspekt bedeutet die Koordinierung der europäischen Agrar- und Verkehrspolitik noch eine sehr große Aufgabe. Keineswegs aber bedeutet der Vertrag, daß die Mitgliedsstaaten sich ihrer Kompetenzen auf diesen Gebieten zugunsten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft begeben haben. Die Bestimmungen über die Agrar- und Verkehrspolitik können also nur mit sehr großen Vorbehalten als Ansatzpunkt zu einer europäischen Wirtschaftspolitik bezeichnet werden.

Die Vertragsbestimmungen unter dem Titel „Wirtschaftspolitik“ selbst sind außerordentlich dürftig. Zur Konjunkturpolitik wird lediglich gesagt, daß „die Mitgliedsstaaten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten, eine Formulierung, die man auch für die Wechselkurspolitik gewählt hat. Sehr deutlich wird dann sogar die Autonomie der beteiligten Staaten in der Wirtschaftspolitik durch Artikel 104 betont, in dem es heißt: „Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht in seiner Gesamtbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten.“ Die nationalstaatliche Wirtschafts- und Konjunkturpolitik steht in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft also noch durchaus im Vordergrund. Aber man sollte sich nicht der Illusion hingeben, daß sie geeignet ist, im Rahmen des Gemeinsamen Marktes gemeinsame europäische Anstrengungen auf diesen Gebieten zu ersetzen.

Wir wissen aus eigener Erfahrung, wie wichtig es ist, daß die konjunkturpolitischen Instrumente sich in einer Hand befinden. Mangelnde Koordinierung und Verzicht auf einheitliche konjunkturpolitische Entscheidungen auf der europäischen Ebene könnten dazu führen, daß selbst in der nationalen Ebene die Möglichkeiten konjunkturpolitischen Eingreifens geringer werden und damit wirksame Konjunkturpolitik eines Tages gar nicht mehr möglich ist. Nicht nur, daß autonome konjunkturelle Zollsenkungen gegenüber Drittländern in Zukunft nicht mehr statthaft sind, auch andere konjunkturpolitische

WIRTSCHAFTSPOLITIK IM GEMEINSAMEN MARKT

Maßnahmen werden in Zukunft daraufhin zu prüfen sein, ob sie mit Wortlaut und Sinn des Vertrags übereinstimmen oder ob mit ihnen z. B. die Wettbewerbsstellung der eigenen Wirtschaft ungebührlich verbessert wird. Die politische Notwendigkeit der staatlichen Konjunkturpolitik hat einst mit dazu beigetragen, daß der Freihandelsgedanke in unseren Tagen seine beherrschende Rolle verloren hat, und es wäre widersinnig, die liberalistische Theorie von der prästabilierten Harmonie nun wieder zur grundlegenden Theorie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu machen.

Man kann natürlich nicht von einem Vertrag zwischen Nationalstaaten erwarten, daß er sozusagen von heute auf morgen an die Stelle der vielleicht gar nicht einmal in dieser Konzeption vorhandenen nationalstaatlichen Konjunkturpolitik europäische Instanzen und europäische Befugnisse setzt. Aber man kann verlangen, daß die beteiligten Staaten ihre Verpflichtung zur Zusammenarbeit auch in der Konjunkturpolitik deutlicher erkennen. Die europäischen Institutionen müssen in die Lage versetzt werden, dafür sorgen zu können, daß die Vorteile des Gemeinsamen Marktes nicht durch konjunkturelle Schwächen verdeckt werden, sondern tatsächlich auch der Gesamtheit zugute kommen. Was die Gewerkschaften fordern müssen, ist also die Verwirklichung einer konsequenten Vollbeschäftigungspolitik auch im Gemeinsamen Markt. Sie werden dafür eintreten müssen, daß die wenigen Ansätze zur Koordinierung der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, die im Vertrag enthalten sind, in diesem Sinne ausgenutzt und ausgebaut werden.

Aus der gleichen Grundhaltung heraus müssen diejenigen Vertragsbestimmungen beurteilt werden, die sich mit strukturpolitischen Fragen befassen. Aus der ursprünglichen Konzeption eines Investitionsfonds, wie sie in den ersten Verhandlungsphasen entwickelt wurde, ist im Vertrag eine europäische Bank geworden, die nach normalen bankmäßigen Gesichtspunkten Kredite vergibt. Die bewußte Steuerung der Entwicklung im Gemeinsamen Markt auch mit Hilfe von Investitionserleichterungen ist durch den Glauben an die Wirksamkeit des freien Spiels der Kräfte ersetzt worden; so muß man diese Entwicklung leider bezeichnen. Aber nicht nur durch den Gemeinsamen Markt, auch durch die technische Entwicklung, durch Automation und friedliche Verwendung der Atomenergie, werden mit großer Wahrscheinlichkeit beträchtliche Impulse zu wirtschaftlichen Strukturveränderungen ausgelöst werden. Die Erfahrungen in der Montanunion haben gezeigt, daß die Mobilität der Arbeitskräfte nicht sehr groß ist. Der Europäische Sozialfonds kann daher nur als *ein* Ansatzpunkt zur Bewältigung der auftauchenden Probleme angesehen werden, aber beileibe nicht als der wichtigste. Im Vordergrund muß die Entwicklung einer europäischen Investitionspolitik stehen, die in den Wohngebieten der betroffenen Arbeitskräfte neue, produktive Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Das kann man nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen, diese Aufgabe muß großzügig und sie muß planmäßig angepackt werden. Die Gewerkschaften werden sich jedenfalls nach Kräften dafür einsetzen und dagegen wehren müssen, daß die sozialen Kosten der Integration und des technischen Fortschritts etwa den Arbeitnehmern aufgebürdet werden.

Gibt es also bereits bei der Regelung des Gemeinsamen Marktes nach innen eine ganze Reihe von Ansatzpunkten für eine Wirtschaftspolitik, die über die einzelnen Vertragsbestimmungen hinausgehen muß, wenn der europäische Zusammenschluß zu einer lebendigen und für alle vorteilhaften Realität werden soll, so gilt diese Feststellung genauso für die Gestaltung der Beziehungen der Gemeinschaft nach außen. Die Zollunion hat den Vorteil, daß ihr eine stark integrierende Kraft innewohnt, sie hat aber auch ihre Schattenseiten. In der Vergangenheit waren derartige Zusammenschlüsse zumeist mit einer Tendenz zur Abkapselung gegen außen verbunden. Diese Gefahr besteht auch beim Gemeinsamen Markt, daß sich alle Aktivität der beteiligten Länder nach innen richtet und darüber die Verbindung zu anderen Wirtschaftsgebieten vernachlässigt wird.

Eine praktische Folge der Zollunion wird z. B. für die Bundesrepublik sein, daß die Zollsätze für die Einfuhr von Südfrüchten, Kolonialwaren und Ölfrüchten aus den angeschlossenen Überseegebieten abgebaut werden, während gegenüber den bisherigen Bezugsländern Zollschränken aufgebaut oder erhöht werden. Diese Regelung, verbunden mit der namhaften Wirtschaftshilfe, hat bereits bei einer Reihe von Ländern, die auf enge Handelsbeziehungen zu Europa angewiesen sind und auf einer ähnlichen Entwicklungsstufe stehen wie die angeschlossenen Oberseegebiete, zu Protesten geführt. Die allgemeine Angleichung der Außenzolltarife bedeutet für die Bundesrepublik eine Erhöhung der Zölle gegenüber den Drittländern und damit die Möglichkeit, daß die für den Lebensstandard vorteilhaften Zollsenkungen nach innen zum Teil kompensiert und daß gleichzeitig die Austauschbeziehungen mit Drittländern beeinträchtigt werden. Für Frankreich dagegen heißt der Vertrag über den Gemeinsamen Markt eindeutig Erhöhung der Einfuhr sowohl aus den beteiligten als auch aus Drittländern, eine Folge, die Frankreich als Land mit hohen Zöllen und Zahlungsbilanzschwierigkeiten besonders gefährlich erscheinen muß.

Vom gewerkschaftlichen Standpunkt aus können weder die totale Liberalisierung — mit struktureller Arbeitslosigkeit — noch der krasse Protektionismus — mit hohen Preisen für die Verbraucher — die Grundlage für die künftige gemeinsame europäische Handelspolitik sein. Man wird daher den Mittelweg suchen müssen, um den Forderungen nach bestmöglicher Versorgung der Bevölkerung zu niedrigsten Preisen und nach einer sinnvollen, nicht einseitigen Wirtschaftsstruktur in Europa gerecht zu werden.

Aber nichts wäre gefährlicher, als wenn der Gemeinsame Markt sich als Selbstzweck und nicht als Mittel zur Hebung des Lebensstandards in den beteiligten Ländern und zur Stärkung der gesamten westlichen Welt entwickeln würde. Der Gemeinsame Markt würde jeden Kredit in der Bevölkerung verlieren, wenn seine ersten Auswirkungen sich als Preissteigerungen oder Arbeitslosigkeit bemerkbar machen würden. Daher sind auch alle Bestrebungen so außerordentlich wichtig und zu unterstützen, die den Gemeinsamen Markt in eine umfassende Freihandelszone aller westeuropäischen Länder einschließlich England eingliedern und ihm dadurch einen großen Teil der unzweifelbar vorhandenen Tendenzen zur Abkapselung nehmen wollen. Deshalb muß aber auch der Gemeinsame Markt nicht nur den Beitritt oder die Assoziierung anderer interessierter Länder ermöglichen, sondern auch in dieser Beziehung eine aktive Politik entwickeln.

Mit den bisherigen Ausführungen ist es bei weitem noch nicht gelungen, die Tragweite und die Probleme des Vertragswerks über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft einigermaßen vollständig darzustellen. So wichtige Gebiete wie die Wettbewerbspolitik, die Herstellung der Freizügigkeit des Kapitals und der Arbeitskräfte sind gar nicht oder nur in einem Nebensatz behandelt worden. Auch die Grundsatzbedingung des Gemeinsamen Marktes, die Gestaltung der Wechselkurse, wurde nicht erwähnt. Worauf es hier ankam, war, zu zeigen, daß der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch seine liberalistische Gestaltung die Gefahr in sich birgt, dem Automatismus der Zollherabsetzungen und nicht der Entwicklung einer europäischen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik den Vorrang zuzubilligen, und daß das Schicksal des Gemeinsamen Marktes weitgehend davon abhängen wird, welche Initiative zur Ausfüllung der Vertragsbestimmungen entwickelt wird. In diesem Zusammenhang wird besonders deutlich, wie außerordentlich wichtig es ist, daß Vertreter der Arbeitnehmer in angemessener Weise die Möglichkeit erhalten, im Rahmen des europäischen Zusammenschlusses nicht nur ihre Auffassungen darzulegen und die Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten, sondern auch an entscheidenden Stellen mitzuwirken und die Richtung der künftigen Politik mit zu beeinflussen.