

# EUROPA-WIRTSCHAFT

## DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM FRÜHJAHR 1961

### *Das politische Ziel der EWG-Staaten*

Bekanntlich galt die politische Integration der Unterzeichnerstaaten der Verträge von Rom als erklärtes und anerkanntes Endziel der Bemühungen, an deren Anfang die Schaffung der Wirtschaftsgemeinschaft stand. Dieses Ziel war es ja auch, das die Ausdehnung des „Europas der Sechs“ auf andere Länder immer wieder erschwerte, ja praktisch unmöglich machte. Tatsächlich ist man aber in den Jahren des Bestehens der EWG in Richtung auf dieses Ziel keinen Schritt vorgekommen, wenschon prominente Politiker, die auf die Vorzüge neuer Wege zu diesem Ziel verwiesen, dann stets mit Einhelligkeit des „Verrats an geheiligten Ideen“ bezichtigt wurden.

Zu einer ernsten Krise innerhalb der EWG schien es zu kommen, als *de Gaulle* vor

Monaten seine Gedanken über eine Konföderation der sechs in der EWG vereinigten Staaten vortrug, die unter dem Stichwort „Europa der Vaterländer“ in die Diskussion eingingen. Die anfängliche Empörung der Föderalisten über diesen „Verrat“ am politischen Sinngehalt der EWG hat nicht nur im Laufe der Zeit einer leidenschaftsloseren Diskussion Platz gemacht; das Treffen der Regierungschefs in Paris am 10. Februar 1961 brachte sogar Beschlüsse, die eine Annäherung der Fronten widerspiegeln. Guter Wille auf beiden Seiten, das ehrliche Eingeständnis, daß die politische Integration der Sechs trotz aller schönen Worte hoffnungslos stagniert und die Einsicht, daß ein halber Schritt heute mehr ist als zwei Schritte in einer nebelhaften Zukunft, haben die sechs Partner dazu bewogen, den Ideen *de Gaulles* in wohlabgewogenem Umfange zu folgen. Der *Bundeskanzler*, der die Bundesrepublik in Paris vertrat, erreichte eine Streichung der militärpolitischen Europa-pläne des französischen Staatsoberhauptes und rettete damit vielleicht weniger die Einheit der NATO als den Fortgang der Konferenz der Sechs.

*De Gaulles* Idee von der Schaffung einer politischen Spitze aus Vertretern der Partnerstaaten, die über tatsächliche politische Vollmachten verfügen, wurde nicht zuletzt von

der Tatsache inspiriert, daß die EWG-Kommission in Brüssel längst nicht die Entscheidungsbefugnisse hat, die man ihr gemeinhin zuschreibt. Der Ministerrat aber, von dem sie letztlich abhängig ist, und seine reichhaltige Expertengarnitur bremsen allzuoft wegen materieller Fachfragen die Tätigkeit der Kommission, ja bringen sie zum Stehen (vgl. *Ferdinand Himpele* in der *Welt* vom 15. Februar 1961). Eindeutig erklärte das deutsche Kommissionsmitglied *von der Groeben*, eine wirtschaftliche Integration könne in der EWG nur dann erreicht werden, wenn auch im politischen Raum die Folgerungen hieraus gezogen würden. Das soll nun auf eine besondere Weise geschehen.

Die Konferenz der Regierungschefs in Paris einigte sich, einen Arbeitsausschuß aus leitenden diplomatischen Beamten einzusetzen, der bis zur nächsten Sitzung Pläne über die Organisation der politischen Zusammenarbeit auf der Konzeption de Gaulies (Konföderation) ausarbeiten soll. Die Zusammenarbeit der Fachminister in Form regelmäßiger Besprechungen soll allerdings nicht auf die Bildung einer weiteren europäischen Organisation hinauslaufen. Soweit man die Entwicklung der Dinge im Augenblick absieht, kann man feststellen, daß die Idee der Föderation nicht der der Konföderation geopfert wird — wenn auch der erneut in seinem Amt bestätigte Präsident des Europäischen Parlaments, *Furrier*, von einem verzögernden Umweg spricht — sondern daß man sich für das Mögliche entscheidet, um dem heute noch Unmöglichen näherzukommen. Die Chance für England, vielleicht auf dem Wege über die Konföderation den Anschluß an Kontinentaleuropa zu finden, ist nicht gering zu werten. „Neben der französisch-deutschen Annäherung“, schreibt *Le Figaro* vom 13. Februar 1961, „hat die Konferenz mindestens zwei Vorteile. Sie hat sich mit dem Problem der politischen Zusammenarbeit der europäischen Mächte befaßt. Sie hat die Schwierigkeiten aufgezeigt, die dem Problem zugrunde liegen. Aber sie machte auch deutlich, daß der Wunsch besteht, sie zu lösen.“

Die Einigkeit, die in Paris erzielt wurde, war indessen nicht vollkommen. Die Niederlande lehnten eine Zustimmung mit der Begründung ab, an eine politische Zusammenarbeit könne nur bei gleichzeitiger Teilnahme Großbritanniens gedacht werden. Diese Haltung — die nicht zuletzt von dem Gefühl bestimmt war, von Deutschland und Frankreich zum unbedeutenden Mitläufer im Integrationsgespräch degradiert worden zu sein — hat sicherlich in England Freunde gefunden und die Besprechungen zwischen *Adenauer* und *Macmillan* stimuliert, sieht man doch seit diesem Treffen vom 22/23. Februar in London wieder einer Belebung der Westeuropäischen Union (WEU) als politischem Forum der Sechs und Englands entgegen:

einer Organisation, deren erklärtes, wenn auch inzwischen vergessenes Ziel die Förderung der Einheit Europas seit fünf Jahren ist. Noch kann nicht abgesehen werden, in welcher Form sich die sieben europäischen Mächte einigen werden, doch muß man zugeben, daß die Initiative de Gaulies und die Zugeständnisse der Bundesrepublik den Boden für eine neue politische Aktivität bereitet haben.

#### *EWG-Integration schreitet fort*

Wie immer die Bemühungen um die politische Integration Westeuropas ausgehen mögen, sicher ist, daß die wirtschaftliche Einigung der EWG einerseits und der EFTA — zu der inzwischen durch Sonderstatut Finnland gestoßen ist — andererseits fortschreitet. Deutlich ist eine Verlagerung der Handelsströme innerhalb der EWG und zwischen der EWG und ihren Handelspartnern festzustellen, wengleich ein leichtes Sinken der Zuwachsraten im Binnenhandel zu verzeichnen ist. Das Nachlassen der Zuwachsraten im Handel mit Drittländern wird vom Statistischen Amt der EWG durch saisonale Schwankungen und mit der geringeren Aufnahmefähigkeit des amerikanischen Marktes erklärt. Die Industrieproduktion der EWG-Staaten nahm 1960 gegenüber dem Vorjahr um 12 vH zu.

Mit dem Beginn des Jahres 1961 machte die EWG einen weiteren Schritt nach vorn, indem die Zollsenkungen gemäß den Beschleunigungsbeschlüssen *Hallsteins* in Kraft traten: 10 vH für den Binnenhandel, die aber der Bundesrepublik wegen gewisser Vorleistungen zum Teil erlassen wurden. Fühlbar für den deutschen Außenhandel werden allerdings die nun ebenfalls einsetzenden Änderungen in Richtung auf einen gemeinsamen EWG-Außenzoll sein, der bis 1970 für alle EWG-Partner eingeführt werden soll. Bis dahin soll, wie bekannt, eine schrittweise Anpassung der nationalen Zölle erfolgen. Praktisch bedeutet das für diejenigen deutschen Zölle, die unter dem EWG-Schnitt liegen, ein Anziehen. Während also die Zölle gegenüber unseren EWG-Partnern abgebaut werden, steigen sie für die Bundesrepublik gegenüber Drittländern zunächst einmal an. Zur Abschätzung der Größenverhältnisse möge die folgende kleine Tabelle dienen:

Warengattung	bisheriger gemeinsamer deutscher EWG-Zoll Zoll (vH) (vH)	
Personenwagen bis zu 2000 ccm Hubraum	13	29
Uhren im Werte von mehr als 10 DM	4	12—13
Photoapparate	4	18
Schreibmaschinen	6—9	15—17
Landwirtschaftliche Maschinen	3—4	11—12
Zeitungsdruckpapier	0	7
Geknüpfe Teppiche	16	40

(Aus *Die Welt* vom 31. Dezember 1960)

Dieses zunächst nicht nur für uns, sondern vor allem für unsere außerhalb der EWG stehenden Handelspartner erschreckende Bild wird dadurch etwas gemildert, daß der neue Zollsatz direkt um 20 vH gekürzt werden soll, sobald sich die Handelspartner zu denselben Zugeständnissen bereit erklären. Wieder einmal ist durch die EWG eine handelspolitische Situation in der Welt entstanden, die nicht überall Verständnis gefunden hat, wie die harten, bis jetzt zu keinem Ergebnis gebrachten GATT-Verhandlungen in Genf zeigen.

Für die Bundesrepublik wird der Anreiz zum Export in andere EWG-Länder wachsen, wenn hier auch die neueste Änderung der handelspolitisch relevanten Daten, die Aufwertung der Deutschen Mark, sicher nicht ohne restriktive Folgen bleiben dürfte. Nach Ansicht der EWG-Kommission wird sich die Durchführung des ersten Schrittes in der Angleichung der Außenzölle kaum auf die Entwicklung der deutschen *Gesamteinfuhren* auswirken, und das gilt heute um so mehr, als die erwähnte Wertveränderung der Deutschen Mark die Zollerhöhungen bei Importen teilweise neutralisiert. Der Anfang des Jahres von *Marjolin* dem Europäischen Parlament vorgelegte Bericht über die Konjunktur in der EWG stellte sich bereits in der Debatte am 10. März als in einigen Punkten überholt heraus. Die für das 2. Halbjahr 1961 angekündigte Flaute scheint durch neue günstigere Konjunkturverhältnisse in den USA und durch eine sich anbahnende Währungsangleichung — für den ersten Schritt in dieser Richtung wurde die Bundesrepublik gelobt — weniger sicher zu sein.

Das alles kann natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Graben zwischen EWG und EFTA erneut vertieft wird. Zwar wurde auf der Ministertagung des Rates der EFTA vom 14. bis 16. Februar 1961 eine Beschleunigung der internen Zollsenkung beschlossen und erneut die Verhandlungsbereitschaft mit der EWG erklärt, doch waren auf der Ebene der beiden Blöcke echte Bemühungen nicht zu erkennen. „Es ist der Wunsch der EFTA“, schreibt die *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. Februar 1961, „sich zusammen mit der EWG an der Schaffung eines einzigen europäischen Marktes zu beteiligen, der mit über 300 Millionen Einwohnern einen der größten freien Märkte der Welt bilden würde. Das würde die künftige OECD wesentlich stärken. Nur auf diese Weise wird es möglich sein, eine Verschwendung der Produktionsmittel, eine Fehlorientierung der Unternehmungen und der Investitionen sowie eine Ausdehnung der europäischen Spaltung auf Afrika zu vermeiden.“ Diesen Feststellungen sollte allergrößte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Drei mehr oder weniger neue Ideen haben sich in den letzten Wochen herauskristallisiert.

Präsident *Münchmeyer* vom Deutschen Industrie- und Handelstag, der sich schon wiederholt in die europäische Integrationsdebatte eingeschaltet hat, legte erneut den Plan vor, die EWG möge als Mitglied in die EFTA eintreten. Er fragt: „Was hat die EWG bei diesem Schritt zu verlieren? Fürchtet sie, einzelne ihrer Mitglieder könnten von dem freihandlichen Gebaren der EFTA-Länder angesteckt werden und die EWG verlassen? Warum also fürchtet Brüssel bei einem Beitritt zur EFTA um die innere Festigkeit der EWG?“ (*Die Welt* vom 17. Dezember 1960.). Um die Beitrittserklärung zu unterschreiben, bedarf es nach *Münchmeyer* nur der Beantwortung von vier Fragen: 1. Sind Sie bereit, in Übergangsstufen die völlige Zollfreiheit aller europäischen Länder untereinander anzustreben? 2. Wie stellen Sie sich den Zollabbau zwischen EFTA und EWG vor? 3. Wie gedenken Sie den Handel mit Agrarprodukten durchzuführen? 4. Wie denken Sie sich die Beziehungen zu Nichtmitgliedern unserer Gemeinschaft, mit denen Sie sonstige engere Beziehungen haben? — *Münchmeyer* sieht in diesem Weg keine Gefährdung des politischen Einigungsstrebens der EWG-Staaten, während sich die EFTA-Länder wunschgemäß auf die wirtschaftliche Integration beschränken können. Die technischen Schwierigkeiten, z. B. die der Ursprungszeugnisse, werden heute, nachdem sie ja in der EFTA praktiziert werden, nicht mehr als Hinderungsgrund betrachtet. Im Grunde ist dieser Vorschlag nicht neu, er wird aber heute von EFTA-Seite, z. B. durch den österreichischen Notenbankpräsidenten *Kamitz*, positiv gewürdigt. Die frühere Sorge wegen eines zu massiven Übergewichts der Sechs in der EFTA scheint an Bedeutung verloren zu haben.

Staatssekretär *Müller-Armack* hat die seinerzeit bereits von Dr. *Beutler* (BDI) angedeutete Möglichkeit einer Zollunion zwischen der EWG und der EFTA (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1960, S. 614) wieder aufgegriffen und ausgebaut. Wenn der *Müller-Armack-Plan* zunächst auch nicht als bundesoffizieller Vorschlag gilt, so wird er doch von der EWG geprüft: Unter Einhaltung der GATT-Konformität und einer liberalen Handelspolitik nach außen, um die Interessen Kanadas und der USA nicht zu schädigen, und unter Einbeziehung handelspolitischer Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsgebiete soll — und das ist der neue Ansatzpunkt — eine „progressive Zollunion“ aller europäischen Länder erreicht werden. Um Schwierigkeiten prinzipiell auszuklamern, will Professor *Müller-Armack* auf einen politischen Charakter und auf die Einbeziehung der Landwirtschaft von vornherein ausdrücklich verzichten. Der gemeinsame Außenzoll wird auf die Mitte der derzeitigen europäischen Zölle verlegt. Der sukzessive Abbau der Handelshemmnisse soll in einer Frist von

zehn Jahren vollzogen sein. Der Bestand der EWG und ihre Entwicklung dürfen von diesen Maßnahmen nicht berührt werden.

Schließlich wurde die Öffentlichkeit Anfang März durch die Nachricht überrascht, daß England ernsthaft den Gedanken erwäge, sich der EWG zu assoziieren. Das Ergebnis deutsch-italienischer Gespräche in England, das von Lordsiegelbewahrer *Heath* zusammengefaßt worden sei („Heath-Plan“), laufe auf eine „Zollunion mit Sonderbestimmungen“ hinaus, auf eine Zollunion, die sich wahrscheinlich zunächst — und hier gibt es Parallelen zu *Müller-Armacks* Plan einer „Progressiven Zollunion“ — nur auf einige Gütergruppen beziehen würde, etwa Industrieerzeugnisse. Gleichzeitig verlautet, daß britisch-französische Verhandlungen mit einer Zustimmung Frankreichs zu einer Lösung geendet hätten, die außerhalb einer Vollmitgliedschaft Großbritanniens in der EWG liegt. Wenn Frankreich zu dieser Haltung auch künftig steht — die Verhandlungen sollen voraussichtlich im Mai fortgesetzt werden —, so würde die Tatsache, daß Großbritannien heute bereit ist, eine Lockerung seiner Handelsbeziehungen mit dem Commonwealth zuzugestehen, allen Freunden des großeuropäischen Wirtschaftsraumes erneut Hoffnung geben. Wahrscheinlich wird England sehr bald merken, daß die Commonwealth-Präferenzen längst nicht mehr die Rolle spielen, die ihnen seit je nachgesagt wird, was allein schon daraus erhellt, daß die Handelsbeziehungen der EWG-Länder zu den überseeischen Sterlinggebieten auch ohne Präferenzen in den letzten Jahren angestiegen sind. Eine Reihe von in der Öffentlichkeit kaum beachteten bilateralen Besprechungen scheinen — das soll mit aller Vorsicht gesagt werden — nicht ganz vergebens gewesen zu sein.

#### Um eine europäische Energiepolitik

Die nachdrückliche Forderung nach einer europäischen Energiepolitik, die vor allem im Zusammenhang mit der Kohlenkrise erhoben wurde (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1959, S. 615), ist nicht ohne Folgen geblieben. Zwar ist man noch weit davon entfernt, auf praktische Ansätze einer solchen Politik verweisen zu können, doch zeichnen sich in letzter Zeit Tendenzen ab, die in die Richtung weisen, in der man eine Lösung des Problems sucht. Über die Notwendigkeit gemeinsamer Bemühungen besteht, wie so häufig in europäischen Dingen, im allgemeinen Einigkeit. Der Vorsitzende der IG Bergbau und Energie, *Heinrich Gutermuth*, setzte sich schon im vergangenen Sommer nachdrücklich für eine Koordinierung der Energiepolitik ein, und Bundeswirtschaftsminister *Erhard* garantierte der deutschen Kohlewirtschaft eine gesicherte Zukunft in dem Maße, in dem es gelinge, „im Gemeinsamen Markt zu einer Koordinierung der Energiepolitik zu kom-

men“, lehnte aber zugleich die Zusammenfassung der deutschen Energiepolitik in einer Hand ab, wie er auch einem langfristigen Energieplan jede Wirksamkeit absprach. Die Forderung nach einer gemeinsamen Energiepolitik auf europäischer Ebene wurde von Unternehmerseite durch Generaldirektor *Burckhardt* erhoben, wenschon dabei die Unsicherheit der Importenergien nachdrücklich unterstrichen wurde — Gedanken, die, so berechtigt sie sein mögen, stets in einem peinlichen Gegensatz zur Integrationsidee stehen.

Der italienische Gewerkschaftsbund CISL verwies bereits vor einigen Monaten auf die Gewerkschaftsaufgaben in der Energie-debatte. Es gehe nicht darum, die Dinge zu konservieren, um Komplikationen zu vermeiden, sondern vielmehr mit offenen Augen und mutigem Herzen das zu tun, was getan werden muß, um bei dem unausbleiblichen Umwandlungsprozeß mit möglichst geringen Schäden für die Arbeiterbeschäftigung auszukommen. Dazu schlägt die Organisation vor, ein internationales Organ zu schaffen, das die Koordinierung übernimmt, eine kurzfristige Politik zu entwickeln, die die akuten Energiefragen löst, und in der Arbeitsplatzfrage der art zu verfahren, daß die bei der Umstellung Freigesetzten von einer neu einsetzenden Nachfrage nach Arbeitskräften abgesogen werden.

Die Aufstellung langfristiger Energiepläne setzt natürlich voraus, daß man einigermaßen sichere Schätzungen vornehmen kann. Diese Möglichkeit wird verschiedentlich angezweifelt, wobei vielfach auf bereits vorgenommene Prognosen verwiesen wird, die sich später als falsch herausgestellt hätten. Vom Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC) in früheren Jahren erstellte Voraussagen (*Hartley-Bericht* 1956 und *Robinson-Bericht* 1960) widersprachen sich — obwohl nur vier Jahre dazwischen lagen — in ihrem Ergebnis derart, daß Zweifel an jeder Vorausplanung aufkamen. Zudem genügt es ja für eine Strukturpolitik nicht zu wissen, wie sich der Energiebedarf global entwickeln wird — was besagt es schon, daß sich der EWG-Energiebedarf bis 1970 verdoppeln würde, wie die EGKS feststellte? — sondern es ist eher noch wichtiger, wie sich die Verteilung des Energiebedarfs auf die einzelnen Energieträger (Kohle, Erdöl, Erdgas, Atomkraft) gestalten wird<sup>1)</sup>. Hinzu treten mindestens noch zwei Unbekannte, nämlich wie sich die Nachfrage der chemischen Industrie nach Kohle und öl als Ausgangspfade chemi-

1) Untersuchungen in dieser Richtung bringt der 9. Gesamtbericht der EGKS. Danach zeigt sich sehr deutlich, daß die Zunahme des Gesamt-Energiebedarfs nicht gleichbedeutend ist mit einem erhöhten Verbrauch aller Energieträger. Man erkennt, daß sich der Anteil von Steinkohle, Braunkohle, Erdöl, Erdgas und Wasserkraft von 71,7:8,4:12,8:0,3:6,8 vH im Jahre 1950 auf 50 : 6,9 : 32 : 2,9 : 8,2 vH im Jahre 1961 verschoben hat. Der Anteil der Kohle tritt also unauffhaltsam vor dem anderer Brennstoffe zurück.

scher Prozesse entwickeln wird und schließlich, ob die uns heute zur Verfügung stehenden zwar nicht europäischen aber doch im europäischen Einzugsgebiet liegenden Lagerstätten auch weiterhin erreichbar bleiben werden.

Es ist also eine ganze Skala unbekannter Größen, auf der eine langfristige Energieplanung oder auch nur eine Koordination der Energiepolitik aufbauen müßte. Immerhin kann man heute von einer Versachlichung der Diskussion sprechen, und es macht den Eindruck, als habe man den Schritt von der Kohle- zur Energiedebatte vollzogen: „Es ist ja schließlich eine sehr junge Erkenntnis, daß das Kohleproblem kein Kohleproblem, sondern ein Energieproblem ist!“ (*Hans Baumann* in der *Welt* vom 7. Dezember 1960.)

Die EWG-Kommission hat inzwischen erste Gedanken geäußert, die, wie nicht anders zu erwarten, sehr geteilte Aufnahme fanden. Die Grundgedanken der interexekutiven Arbeitsgruppe „Energie“ spiegeln den Versuch wider, der Gemeinschaft Energie zu wirtschaftlichem Preis zu liefern, ohne dabei die Sicherung der Versorgung außer Betracht zu lassen. Im einzelnen werden Harmonisierungsmaßnahmen vorgeschlagen, die durchaus dem Geist des Vertrages von Rom entsprechen. Anpassung der Handelspolitik gegenüber dritten Ländern, Harmonisierung der Wettbewerbsregeln für die verschiedenen Energieträger, Beseitigung der künstlichen Preisunterschiede zwischen den Mitglieds-

ländern durch Angleichung der betreffenden Gesetze und Vorschriften. Hinzu tritt endlich noch eine Konsultationsvereinbarung, die bestimmt, daß keine einseitigen, die Energiepolitik betreffenden Maßnahmen ergriffen werden dürfen, ehe nicht vorher die Partner und die drei Exekutiven befragt wurden. Es macht den Eindruck, als versuche man, getreu den liberalen Grundsätzen der EWG, zu einer automatischen Einpendelung der Energieverhältnisse zu gelangen und dann das Ergebnis als das optimale zu akzeptieren. Dieser Schein trägt. Der Bericht der Arbeitsgruppe sieht Schutzmaßnahmen vor für den Fall, „daß ein erneuter Rückgang des Heizölpreises oder eine Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit zu dauernden und ernsten Störungen auf dem Energiemarkt führt.“ Abgesehen davon, daß dies nicht gerade von Vertrauen in die Zukunft und den Marktmechanismus zeugt, vermißt man zunächst noch eine konstruktive Konzeption. Vorab kann nur die allgemeine Erkenntnis begrüßt werden, daß es zur Entwicklung und Durchführung einer europäischen Energiepolitik einer regierungsunabhängigen Instanz bedarf, worauf der 9. Gesamtbericht der EGKS hinweist. Wann und wie es zu einer derartigen europäischen Energiebehörde kommen und welchen Weg sie gehen wird, kann heute auch nicht annähernd gesagt werden.

*Dr. Wolf Donner*