

EUROPA-WIRTSCHAFT

DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM SOMMER 1961

GATT kontra EWG?

Die Fortentwicklung der EWG konnte nicht ohne Rückwirkungen auf die Drittländer bleiben. Eine reibungslose Einordnung des neuen Wirtschaftskörpers in die Weltwirtschaft erwartete niemand. Nun allerdings scheint der Punkt in der welthandelspolitischen Entwicklung gekommen zu sein, wo es hart auf hart geht. Ende Mai begann in Genf die sogenannte „Dillon-Runde 1961“, eine neue Zollsenkungskonferenz der GATT-Mitglieder, um Monate verspätet und ohne den sonst üblichen Austausch von Angebotslisten für Zollsenkungen. Statt dessen wurden 174 Wunschlisten vorgelegt. Grund für diese ungewöhnliche und nicht eben erfreuliche Situation ist der unbefriedigende Ausgang der vorausgegangenen Ausgleichszollverhandlungen zwischen der EWG und den übrigen GATT-Mitgliedern.

Nach den Regeln des GATT sind Mitglieder, die Zollerhöhungen vornehmen müssen,

verpflichtet, zum Ausgleich dafür ihren Partnern auf anderen Gebieten entgegenzukommen. Der Aufbau des gemeinsamen Außenzolls der EWG-Staaten bewirkt nun bei einigen Niedrigzollländern eine Aufstockung der Belastungen. Die EWG-Kommission war zwar bereit, den GATT-Partnern mit Konzessionen vertragsgemäß entgegenzukommen, doch wurde sie vom Ministerrat auf Betreiben Frankreichs und Italiens nicht dazu legitimiert. Erst in den letzten Märztagen beauftragte er sie, die Ausgleichsverhandlungen mit nur sehr geringen Zugeständnissen an die Drittländer abzuschließen. Am Ende eines monatelangen Tauziehens, in dessen Verlauf sich die benachteiligt fühlenden Länder — vor allem die Nordamerikaner, aber auch England, Dänemark, Schweden und die Schweiz — z. T. sehr scharf über die mangelnde Konzilianz in Brüssel beklagten, stand sogar der Vorwurf, die Berechnung des Außenzolls sei falsch. Die EWG habe bei der Berechnung die eingeschriebenen, teilweise höheren Zölle statt der tatsächlichen zugrunde gelegt und erhöhe so das durchschnittliche Zollniveau von 6 auf 9,1 vH. Angesichts dieser Tatsache sei es leicht, selbst eine 20prozentige lineare Zollsenkung für die Dillon-Runde anzubieten, da sie nicht einmal das durchschnittliche Schutzniveau von 6 vH erreiche. Es sei aber unfair, hierfür, wie sonst üblich, auf der GATT-Konferenz Gegenleistungen zu verlangen. — Zeitdruck hat nun trotz unbefriedigender Ausgleichs-

Verhandlungen den Beginn der Dillon-Runde erzwingen. Die Stimmung ist alles andere als optimistisch. Die EWG bietet die erwähnten 20 vH an, wenn ihre Partner auch Konzessionen machen, doch verlangen von diesen viele die Exporterleichterung als Entschädigung gratis.

Es scheint, als bedürfe es einer Neubesinnung im Ministerrat. Die Entwicklung innerhalb der EWG zeugt von wachsender Stärke, und es wäre nur fair, wenn man außerhalb stehenden Partnern, etwa auch den um Exporterweiterung kämpfenden Nordamerikanern, entgegenkäme und nicht gleichwertige Gegenleistungen verlangte. Schließlich steht den Benachteiligten ja das Recht auf Repressalien zu, die dann allerdings die bisher geleistete Arbeit des GATT sehr rasch zunichte machen würden. Es wäre peinlich, wenn dies gerade unter den Augen der in Genf anwesenden GATT-Kandidaten Irland, Israel, Kambodscha, Portugal, Spanien und Tunesien geschähe.

Politik: ungenügend

Die starre Haltung der EWG in Fragen des Welthandels ist um so unverständlicher, als das Europa der Sechs auf beträchtliche Erfolge und eine Festigung seiner Position blicken kann. Die EGKS (Montanunion) meldet ein rascheres Fortschreiten ihrer Produktion als die übrige westliche Welt, eine Intensivierung des inneren Austauschs, eine innere Angleichung in Erzeugung und Verbrauch von Montangütern und steigende Einfuhren (vgl. „Statistische Informationen“, 1961, Nr. i, S. 41). EURATOM teilt in seinem 4. Gesamtbericht mit, daß es den Rückstand des Vorjahres aufgeholt habe. Es verweist auf Leistungen in der Forschung und erklärt die Bereitschaft der Kommission, Teile des Risikos bei industriellen Vorhaben zu übernehmen. Die Zusammenarbeit mit den USA, Kanada und Großbritannien sowie mit den Entwicklungsländern sei verstärkt worden. Die EWG schließlich sieht vor, die vertragsgemäße 10prozentige Binnenzollsenkung Ende 1961 zu verdoppeln. Die inneren Zölle würden damit 50 vH des Niveaus von 1958 betragen und eine Beschleunigung um drei Jahre bedeuten.

Problematischer hat sich die Diskussion um die Schaffung einer politischen Gemeinschaft in Form einer Konföderation *de Gaullescher* Provenienz entwickelt (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1961, S. 238). Die Äußerung des Präsidenten der EWG-Kommission, *Hallstein*, Anfang Mai in Hamburg, die EWG und der Vertrag von Rom müßten in aller Breite und ohne jeden Abstrich weitergeführt werden, konnte nicht verhindern, daß das mit so viel Optimismus errichtete Gebäude beim Außenministertreffen der Sechs am 9. Mai in Bonn zusammen-

brach. Zwar war der Widerstand Hollands gegen politische Beratungen ohne Teilnahme Englands zurückgezogen worden, doch gab es in Rom einen neuen Gegner: Frankreich selbst. Zum Erstaunen der an Überraschungen hinreichend gewöhnten Partner erklärte der französische Außenminister *Couve de Murville* glatt, die angestrebte politische Vereinigung habe nicht das geringste mit der EWG zu tun. Er übte scharfe Kritik an der NATO und der UNO und beantragte schließlich, den Termin vom 19. Mai, der als Gründungstag der Konföderation vorgesehen war, auf Juli zu verschieben.

Pressestimmen sehen in dieser Haltung *de Gaulles* den Versuch, seine Stärkung durch die Niederwerfung des Algerienputsches und die Schwächung *Kennedys* durch die Kuba-Affäre zu nutzen, um Front gegen die NATO zu machen. Selbst wenn der Verdacht begründet wäre, daß er aus der Konföderation eine Art Ersatz-NATO machen wolle, kann er dabei mit Sicherheit nicht auf die Gefolgschaft der anderen rechnen. Mit dieser Enttäuschung erledigt sich vorab auch die Hoffnung, die man auf eine Wiederbelebung der WEU gesetzt hatte.

EFTA am Ende?

Ungeachtet der kritischen Lage auf dem Parkett der Weltwirtschaft und der Politik ist eine Wandlung in der Haltung der EFTA gegenüber der EWG zu bemerken. Obwohl das Hin und Her um die Annäherung Englands an die EWG den Beobachter nachgerade ermüden muß, sind doch im letzten Quartal Verschiebungen zu bemerken, die erneut Hoffnungen auf einen Brückenschlag aufkommen lassen. Minister *Maudling*, der das Nebeneinander von EWG und EFTA lange als ungefährlich betrachtete, erklärte erstmalig im März, er sei über die Verschiebungen der Handelsströme und die Verlegung der Investitionen beunruhigt (vgl. *Die Welt*, 21.3.1961).

Nun kann zwar nach allem, was sich in den letzten Wochen ereignet hat, nicht daran gezweifelt werden, daß das Frankreich *de Gaulles* nicht mit vollem Herzen einer Teilnahme Englands entgegenseht, würde sie doch seine Position als tatsächliche oder vermeintliche Führungsmacht auf dem westlichen Kontinent nicht unangetastet lassen. Die erwähnte Reaktion *Couve de Murvilles* in Bonn kann nur so gedeutet werden. Erfreulicherweise nahmen aber zur gleichen Zeit die französisch-britischen Expertengespräche über die technischen Fragen einer englisch-europäischen Zusammenarbeit einen positiven Verlauf. Auch im britischen Unterhaus mehrten sich die Stimmen auf der Labour-Seite wie bei den Konservativen, die einen Beitritt ihres Landes

zur EWG fordern. *Wyatt* (Labour) rief seine Partei auf, die Führung im Europakurs zu übernehmen, doch darf diesem Ereignis keine übertriebene Bedeutung beigemessen werden. Gegenwärtig scheint es, als konzentriere sich das Bedenken Englands auf zwei neuralgische Punkte: auf Kanadas Furcht um seine Industriewarenexporte nach England und auf das höhere Preisniveau für Lebensmittel im EWG-Raum. Die *Financial Times* bemerkt allerdings dazu, daß der Anteil des kanadischen Exports, der nach England geht, nicht groß sei, und daß die Kosten für die Landwirtschaft in der EWG vom Verbraucher, in Großbritannien aber vom Steuerzahler getragen würden. Ein Ausgleich sei also möglich. Der offiziellen Erklärung der EWG-Kommission, es stehe bekanntlich jedem europäischen Staat frei, nach Art. 237 dem Vertrag von Rom beizutreten — wolle er das nicht mit allen Konsequenzen, so sei immer noch der Weg der Assoziierung gangbar —, halten verschiedene Stimmen von der Insel entgegen, an einen Beitritt Großbritanniens ohne Revision des Vertrages sei nicht zu denken, und eine Assoziierung komme, vor allem nach den Erfahrungen mit Griechenland, für ein so großes Land wie England nicht in Frage.

Ehe die Parlamentarische Versammlung der WEU Anfang Juli in London zusammentritt, um das Thema eines Beitritts Englands zur EWG zu beraten, kann die Situation etwa wie folgt umrissen werden: Die Commonwealth-Mitglieder dringen auf eine Europadebatte, um die Konsequenzen aus einem Beitritt Englands zu beraten. Die Mitglieder der EFTA, vor allem Dänemark, Österreich, Schweden und die Schweiz, sind daran interessiert, daß Großbritannien einen großen Schritt in Richtung auf die EWG macht. Aber auch Portugal und Norwegen gaben zu verstehen, daß sie mit der Möglichkeit eines Beitritts nach England rechnen. Die zweitägige britische Unterhausdebatte wurde gekrönt von einer Rede des Europaministers *Heath*, die, vom Kabinett gebilligt, in der Bemerkung gipfelt: „Wenn die EFTA schließlich verschwindet, weil wir eine umfassendere Lösung gefunden haben, so hat sie ihren Zweck erfüllt.“ Wenn auch diesem „Grabgesang“ für die EFTA mehr deklamatorischer Wert beigemessen werden sollte, so zeigte er doch, daß die wachsende Kraft der EWG den Außenstehenden Veranlassung gibt, ihr Verhältnis zu ihr zu überprüfen.

Wir sollten indes nicht in Selbstgefälligkeit verharren, sondern Bereitschaft zur Zusammenarbeit zeigen. Dr. *Beutlers* Worte, die er kürzlich in Bremen sprach, treffen für die innere und äußere Haltung der EWG-Partner zu: „Wir sollten uns darüber klar sein, daß die eigentliche Bewährungsprobe für das, was wir unter europäischer Integration ver-

stehen, noch bevorsteht. Wenn wir zu überregionalen Zusammenschlüssen kommen wollen, die Bestand haben sollen, dann dürfen wir nicht an den Schranken unserer nationalen Egoismen scheitern“ (vgl. *Die Welt*, 15. 4. 1961). Auch das *Europäische Gewerkschaftssekretariat* des IBFG, dessen Exekutivausschuß Mitte Mai in Rom zusammengetreten war, befürwortete den „Beitritt Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt und die Initiativen, die die Ausdehnung der wirtschaftlichen Integration auf weitere politische Bereiche zum Ziel haben. Die Vertreter der Gewerkschaftsbünde des IBFG hoffen fest darauf, daß der Beitritt Großbritanniens sich verwirklicht und auch andere demokratische Länder dazu bewegen werden können, sich der Gemeinschaft anzuschließen“ (vgl. *Mitteilungen für die Presse*, Nr. 6, 18. 5. 1961).

Europaverkehr

Die Vorschriften des Titels IV des EWG-Vertrags über die Einbeziehung des Verkehrs haben bis in die Gegenwart hinein wenig Ansätze zu einer Realisierung erbracht (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1959, S. 434). Die Kompliziertheit einer überstaatlichen wettbewerbswirtschaftlichen Ordnung der verschiedenen Verkehrsträger war den Vätern des Vertrages allerdings auch bekannt. Sie verzichteten deshalb auf materielle rechtliche Vorschriften und überließen es Kommission und Ministerrat, mit dem Problem fertig zu werden. In diesen Tagen nun zeigen sich erste schüchterne Gehversuche in dieser Richtung. Anfang Mai überreichte die Kommission unter Federführung von *Lambert Schaus* eine „Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik“, die — das muß gleich vorab gesagt werden — nicht den Ehrgeiz hat, konkrete politische Maßnahmen vorzuschlagen, sondern als Diskussionsgrundlage zur gemeinsamen Ausarbeitung eben solcher Vorschläge dienen will. So liegt denn zunächst auch das Schwergewicht der Denkschrift in einem Bekenntnis zum wirtschaftlichen Liberalismus auch im Verkehr, in einer Aufzählung der vielfältigen Schwierigkeiten, die dem Plan Widerstand entgegensetzen, und in dem Zugeständnis, daß ein ausnahmsloser Wettbewerb nicht möglich und auch nicht wünschenswert sei.

Sicher ist es richtig, wenn Botschafter *Schaus* anlässlich seines Gesprächs mit Bundesverkehrsminister *Seebohm* betonte: „Die Wirtschaftsgemeinschaft ist nicht denkbar ohne eine gemeinsame Verkehrspolitik, unabhängig davon, ob das Verkehrswesen als eine unabhängige wirtschaftliche Tätigkeit verstanden wird oder ob man den Verkehr mehr als Instrument der wirtschaftlichen Tätigkeit betrachtet.“ Schließlich kann der Erfolg einer Befreiung des Handels — eine der Säulen der

EWG — nicht erreicht werden, solange ein Hauptinstrument desselben, das Transportwesen, Beschränkungen verschiedener Art unterliegt.

Die Grundsätze einer europäischen Verkehrspolitik umfassen gleiche Behandlung aller Beteiligten, finanzielle Eigenständigkeit der Unternehmer, freie Betätigung aller Verkehrsträger, freie Wahl des Transportmittels durch die Benutzer und Koordinierung der Investitionen. Ihre Verwirklichung soll zum Ziele haben, den Gemeinsamen Markt weiterzuentwickeln und das Verkehrswesen zu integrieren. Keineswegs werden die Probleme übersehen. Eine freie Preisbildung soll innerhalb einer Höchst- und einer Mindestgrenze erfolgen, die Kontingentierung der zur Verfügung stehenden Transportmittel soll aufgehoben werden, der grenzüberschreitende Verkehr schließlich soll soweit wie möglich von Kosten und Hindernissen befreit werden.

Die Denkschrift ist sich durchaus der Besonderheiten des Verkehrs gegenüber den Wirtschaftszweigen anderer Art bewußt, deren Hauptmerkmal sicherlich die Übertragung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben ist. Sie vertritt aber die Meinung, daß ein Teil der aus dieser Sonderlage resultierenden Konsequenzen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden könnte (Anlastung der Infrastrukturkosten, Vergütung der Belastung aus Tarifiermäßigungen u. ä.). Vor allem will eine europäische Verkehrspolitik wettbewerbsverzerrende Maßnahmen auf dem Gebiet bestimmter Diskriminierungen, nicht gerechtfertigter Beihilfen, des Niederlassungsrechts usw. abbauen. Zunächst ist an ein Stillhalteabkommen gedacht, um ein weiteres Auseinanderleben der nationalen Verkehrswirtschaften zu vermeiden. Die bestehenden verkehrspolitischen Vorschriften sollen nicht mehr zuungunsten der EWG-Partnerländer geändert werden, und die Mitgliedsstaaten sollen sich bei Änderungsabsichten des Status quo konsultieren.

Man muß nun die Reaktion der betroffenen Kreise abwarten. Einige Stimmen sind schon laut geworden. Die Regierung der Niederlande hat eine eigene verkehrspolitische Denkschrift veröffentlicht, die in vielem dem EWG-Entwurf zustimmt, allerdings die auch vorgeschlagene Veröffentlichungspflicht für Frachttarife ablehnt. Der niederländische Vorschlag, die Eisenbahnen nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen, ist um so bemerkenswerter, als sich ja bekanntlich die „Niederlandsche Spoorwegen“ „gesundgeschrumpft“ haben und heute beachtliche Gewinne abwerfen.

See- und Luftverkehr klammert, der Vertrag zunächst aus (Art. 84 EWG), und eine Bemerkung von Kommissar Schaus, man wolle grundsätzlich alles in den Vertrag eingliedern, stieß auf erbitterten Widerstand:

„Deutsche und holländische Reeder wünschen nicht, ihren britischen und skandinavischen Mitwettbewerbern gegenüber ins Hintertreffen zu geraten, und zwar durch die Fesseln, die unseren Ländern von ‚Ordnungsperfektionisten oder internationalen Funktionären angelegt werden, die ihr amtliches Dasein begründen müssen‘, (Die Welt, 18. 1. 1961). — Ein Fortschritt in der Zusammenarbeit der Luftfahrtgesellschaften innerhalb der EWG, die unter dem Namen *Airunion* vielversprechend begonnen hatte (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1959, S. 435), kann nur in sehr bescheidenem Ausmaße gemeldet werden. Was bis jetzt geschah, ist über den Inhalt eines Poolvertrages mit Quotenverteilung, Abstimmung der Flugpläne usw. nicht hinausgekommen. Es ist bedauerlich, daß die Bildung der geplanten Gesellschaft vorerst nicht zu erwarten ist, wird doch immer deutlicher, daß die kleinen Nationalgesellschaften den wachsenden Anforderungen des internationalen Luftverkehrs organisatorisch und finanziell einfach nicht mehr gewachsen sind. Wenn sich Europa hier nicht beeilt, so wird es eines Tages luftverkehrswirtschaftlich zwischen den *American Airlines* (USA) und *Aeroflot* (UdSSR) zerrieben (vgl. S. Chabrowski: „Zivilluftfahrt unter Konzentrationszwang“, in *Der Volkswirt* vom 20. 8. 1960).

Um Griechenland und Afrika

Ländern, die sich eng an die EWG anschließen wollen, denen aber ihre relativ schwach entwickelte Wirtschaft eine Vollmitgliedschaft nicht gestattet, steht nach Artikel 238 des Vertrags der Weg der Assoziierung offen. Der erste praktische Fall dieser Art, Griechenland, zeigte allerdings, daß dieser Weg so „offen“ denn auch wieder nicht ist, erfordert er doch einen ins einzelne gehenden Vertrag über Rechte und Pflichten zwischen den EWG-Mitgliedern und dem neuen Kandidaten (vgl. zur Vorgeschichte *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1960, S. 616).

Das Aufatmen der Beteiligten am 30. März, als Vertreter der Brüsseler Kommission und Griechenlands den Abkommenentwurf unterzeichnet hatten, war verfrüht, denn bis Ende Mai scheiterte das Inkrafttreten am Fehlen des endgültigen Beschlusses des EWG-Ministerrates. Der Vertreter Italiens war nicht bereit, die Verpflichtungen aus dem Vertrag für sich anzuerkennen. Griechenland seinerseits zeigt sich nun wenig geneigt, erneut in Verhandlungen einzutreten, die nur zu seinen Ungunsten ausgehen können. Die Bevorzugung Griechenlands rührt aus der Tatsache her, daß ein unterentwickeltes Land nicht mit vollen Pflichten an die Gemeinschaft weitfortgeschrittener Staaten angeschlossen werden kann. Geschähe das, so würde der Abstand noch größer und nicht etwa schwinden, was

die EWG beabsichtigt. Ziel des Abkommens ist deshalb wohl generell eine Zollunion, wobei die gegenseitigen Zölle innerhalb von 12 Jahren abgebaut werden sollen; bei etwa einem Drittel seiner Einfuhren kann Griechenland aber diesen Zeitraum auf 22 Jahre ausdehnen, was einem Schutz zum Aufbau der eigenen Wirtschaft gleichkommt. Entgegenkommen findet der neue Partner weiter bei der Angleichung seiner Zölle an den gemeinsamen Außenzoll und überhaupt hinsichtlich seiner Haltung gegenüber Drittländern. Auch der Agrarsektor hat selbstverständlich seine Sonderregelung gefunden. Bei Übertragung der Vorteile, die sich die Mitgliedsstaaten bisher gewährten, auch auf Griechenland ist dieses zwar verpflichtet, seine Agrarpolitik auf die EWG abzustimmen, doch zeigt die EWG besonderes Entgegenkommen durch die Gewährung spezifischer Vorteile bei der Einfuhr der wichtigsten Erzeugnisse der griechischen Landwirtschaft, Tabak und Rosinen, nicht hingegen beim Wein. Hinzu treten schließlich Regelungen für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, das Verkehrswesen, die Wettbewerbsregeln und die Wirtschaftspolitik. Die Kontrolle und die Erledigung von Durchführungsfragen liegt in den Händen zweier Gremien, dem Assoziierungsrat und dem Schiedsgericht. Ausdrücklich sieht das Abkommen vor, daß Griechenland nach hinreichender Entwicklung seiner Wirtschaft — die Gemeinschaft stellt dafür Darlehen bis zu 125 Mill. Dollar innerhalb der ersten fünf Jahre nach den Vorschriften der Europäischen Investitionsbank zur Verfügung — Vollmitglied wird. Insofern handelt es sich bei der Assoziierung Griechenlands also

um ein echtes Entwicklungsvorhaben, das auf zwei Grundsätzen aufbaut: 1. Hilfe durch Handelserleichterungen mit dem Recht des Schutzes des eigenen Wirtschaftsaufbaus, zu dem Finanzhilfe geleistet wird, zugleich aber 2. Sicherung vor einer Zementierung dieser Schutzmauer in alle Zukunft.

Das Assoziierungsverhältnis gewisser überseeischer, vorwiegend afrikanischer Gebiete, das nach Art. 131 ff. EWG automatisch erfolgt war, bröckelt ab. Das Durchführungsabkommen war ohnehin bis Ende 1962 befristet, doch macht die Tatsache, daß inzwischen fast alle diese Gebiete souveräne Staaten geworden sind, eine vorzeitige Prüfung ihres Verhältnisses zur EWG erforderlich. Manche Unzulänglichkeit war inzwischen zutage getreten. Vor allem funktionierte der wohlgemeinte Entwicklungsfonds nicht so zügig, wie man es hätte wünschen können. Von afrikanischer Seite wünscht man Maßnahmen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise, Absatzgarantien, technische Hilfe und paritätische Besetzung der einschlägigen Gremien.

In Brüssel und in den afrikanischen Hauptstädten rüstet man sich auf die Ende Juni in Straßburg vorgesehene europäisch-afrikanische Parlamentarierkonferenz, auf der, wie alle Seiten hoffen, die Zukunft der Beziehungen zwischen der EWG und den assoziierten afrikanischen Staaten, vielleicht aber sogar die Zukunft der europäisch-afrikanischen Beziehungen überhaupt neu und fruchtbar geordnet wird. Über die Konsequenzen, die sich aus der Straßburger Konferenz ergeben, werden wir ausführlich berichten.

Dr. Wolf Donner