

# EUROPA-WIRTSCHAFT

## DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM SOMMER 1965

### *Europa-Konjunktur*

Der Mitte 1965 vorgelegte 8. Gesamtbericht der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft spiegelt Geleistetes und Angestrebtes einschließlich einer Vorausschau auf das Jahr 1970 wider. Teilweise waren die konjunkturellen Daten über die Entwicklung der zu integrierenden Volkswirtschaften bereits bekannt geworden;<sup>1)</sup> sollen deshalb nicht wiederholt werden. Der Zeitplan, der der Kommission durchführbar erscheint, sieht vor, daß die Binnenzölle für gewerbliche Waren am 1. Januar 1966 auf 20 vH der Ausgangssätze abgebaut werden sollen, um am 1. Juli 1967 gänzlich zu verschwinden. Für die Agrarerzeugnisse, die keiner gemeinsamen Marktordnung unterliegen, sollen diese Zölle am 1. Januar 1966 auf 35, am 1. Januar 1967 auf 20 und ebenfalls am 1. Juli 1967 auf 0 vH der Ausgangssätze fallen. Spätestens am 1. Januar 1970 schließlich soll jede Grenzkontrolle im Warenverkehr zwischen den EWG-Staaten aufhören. Faktisch haben diese Staaten zu Beginn des Jahres 1965 Zollsenkungen vorgenommen, die bewirkten, daß danach die gewerblichen Waren bei 30 vH, die landwirtschaftlichen hingegen bei 45—50 vH des Ausgangszolltarifs zu liegen kamen.

Zu den wichtigen Untersuchungen und Maßnahmen auf dem Gebiet des Warenverkehrs gehört, daß die Kommission bis jetzt insgesamt 357 verschiedene zollähnliche Abgaben in den einzelnen Ländern registrierte, von denen aber bereits 228 abgebaut werden konnten. Eindrucksvoll ist die Feststellung, daß die Zahl der Waren, bei denen die EWG-Staaten noch eine echte Kontingentierung bei der Einfuhr vornehmen, sehr stark zurückgegangen ist. Es sind in Frankreich 30, in der Bundesrepublik 21, in Italien 5 und in den Niederlanden 2 Kontingente für Fische, Fette, Wein, Tropenerzeugnisse und Konserven. Die Frage, wie sich die Verschmelzung der Märkte in der Praxis hinsichtlich des Warenangebots auswirke, beantwortet der Kommissionsbericht dahingehend, daß die Zahl der Waren, die heute schon in nennenswertem Umfang den Weg in den EWG-Markt gefunden haben, beschränkt geblieben ist. Hauptsächlich die Kraftfahrzeuge sind, neben Wirkwaren, Damenoberbekleidung und Schuhen, zu echten „europäischen“ Waren geworden.

1) Vgl. Gew. Monatshefte, Jg. 1965, S. 50 und S. 239.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage nach der Preisentwicklung für den Verbraucher erneut auf. Sicherlich ist es schwierig, aus dem Trend den Anteil herauszueliminieren, der auf Konto EWG kommt. Die Kommission immerhin glaubt feststellen zu können, daß die Preissenkungen bei Schokolade, Feinbackwaren, Damenstrümpfen, Kühlschränken, Waschmaschinen, Rundfunk- und Fernsehgeräten auf den Einfluß des Gemeinsamen Marktes zurückzuführen seien, der außerdem auf anderen Sektoren preisauflösend und stabilisierend gewirkt habe. Das ist sicherlich richtig. Aber niemand wird übersehen können, daß keineswegs in allen Fällen die teilweise erhebliche Zollersparnis an den Verbraucher weitergegeben wurde. Man mag den Marktbeobachtern glauben, daß sich der Vorteil für den Verbraucher erst dann voll zeigen wird, wenn der Gemeinsame Markt vollkommen ist. Uns scheint, als würde es nur dann nicht zu einer allgemeinen Enttäuschung kommen, wenn schon jetzt die Verbraucherschaft einmal über ihre Vertreter in Brüssel, zum anderen aber vor allem über ihr eigenes konsumentengerechtes Verhalten im Laden mitbestimmt.

### *EWG mit halber Kraft*

Ohne in diesem Rahmen in eine tiefgründige Analyse der Hintergründe der sommerlichen EWG-Flaute, die uns der französische Staatspräsident *de Gaulle* bescherte, einzutreten,<sup>2)</sup> bietet das Ereignis doch Anlaß zur Besinnung. Die über Jahre hinweg große Aktivität der Kommission der EWG und ihre unbestreitbaren Erfolge in der Abkürzung des seinerzeit in Rom beschlossenen Zeitplans für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes barg die Gefahr in sich, zu dem Glauben zu verleiten, es handle sich hier um einen Prozeß, der von allen Beteiligten bejaht und sehnlichst herbeigewünscht würde. Von Zeit zu Zeit tauchten Hindernisse auf und konnten auf dem Wege des Kompromisses oder dadurch, daß man das Problem vertagte, umschifft werden. Verschiedentlich wagten wir die Prognose, daß bald der Tag kommen werde, wo es sich zu zeigen habe, ob die eifrigen Europäer es mit der Integration wirklich ernst meinten — in dem Augenblick nämlich, wo es um die freiwillige Preisgabe nationaler Rechte zugunsten der von Anfang an im Vertrag vorgesehenen Supranationalität gehen würde. Dieser Augenblick ist nun gekommen, denn die Forderung der Kommission, vertreten durch ihren Präsidenten *Haustein*, nach einer finanziellen Autonomie unter der Kontrolle eines europäischen Parlaments — das hätte in der Tat einen Schritt zur Preisgabe nationaler Befugnisse bedeutet. In

2) Vgl. dazu den Beitrag von Dr. Hans Fahning in diesem Heft.

diesem Augenblick verweigerte Frankreich die Mitarbeit.

Äußerer Anlaß war der Umstand, daß mit Ablauf des 30. Juni 1965 eine endgültige Einigung über den gemeinsamen Agrarmarkt und seine Finanzierung gefunden werden mußte, da zu diesem Zeitpunkt die Übergangsregelung gemäß den Beschlüssen vom 14. Januar 1962 auslaufen würde. Die Kommission samt ihrem Präsidenten glaubte die Zeit für gekommen, dem General ein supranationales Zugeständnis abzurufen, täuschte sich aber gründlich. Der Platz Frankreichs an den europäischen Konferenztagen blieb von Stunde an leer. Ende Juli tagten die fünf verbliebenen Delegationen und präsentierten ein Dokument, das einer Kapitulation gleichkam: die Kommission verzichtet darin bis zum Jahre 1970, also dem vertraglich festgelegten Termin der vollendeten Wirtschaftsgemeinschaft, auf eigene Einnahmen, verzichtet auf eine Aufwertung des Europäischen Parlaments und verteilt die Agrarlasten neu zuungunsten der Bundesrepublik und zugunsten Frankreichs. Der General hat sich geweigert, diese Vorschläge auch nur zur Kenntnis zu nehmen. Unter dieser Konstellation traten die Europäischen Behörden die Sommerferien an.

Es liegt auf der Hand, daß *de Gaulle* die Gelegenheit nutzen möchte, sich zweier ihm allzu aktiver Europäer zu entledigen: *Hallsteins* und seines niederländischen Kollegen *Sicco Mansholt*. Eine solche Gelegenheit würde sich anbieten, wenn am 1. Januar 1966 die neue Europäische Kommission aus der Verschmelzung von EWG, EGKS und EURATOM gebildet werden soll. Glücklicherweise ist ihm aber nicht die Macht gegeben, durch sein Veto die EWG-Kommission zu sprengen. Er könnte zwar die Fusion hinauszögern — die bestehende Kommission bliebe in diesem Falle aber mit allen Rechten voll im Amt.

Die Erfahrungen von Ende Juni 1965 in Brüssel machen eines ganz deutlich. Mit einem Frankreich unter *de Gaulle* ist an eine politische Einigung Europas nicht zu denken. Die Kommission wäre gut beraten, wenn sie diese traurige Tatsache in künftige Maßnahmen einbezöge. Zwar wird der französische Bauer und auch der französische Unternehmer seinen Präsidenten in diesem Punkt mißbilligen, der „Mann auf der Straße“ in Frankreich dürfte sich aber kaum über die Vorfälle in Brüssel erhitzen. Die Stunde des politischen Europas ist einfach noch nicht gekommen — vielleicht kommt sie, wenn der alte Mann an der Seine abtritt. Man sollte in der Tat die politischen Ziele noch ein wenig zurückstellen, solange man durch ihre forcierte Propagierung das wirtschaftlich Erreichte gefährdet. „Seit 1960 wurde die EWG-Entwicklung dreimal beschleunigt. In der Zollsenkung und in Teilen der Agrarpolitik ist sie dem Vertragsfahrplan

um 30 Monate voraus. Das war gut und erfreulich. Nun kommt im Interesse des sicheren Enderfolges eine langsamere Gangart. Entscheidend aber bleibt, daß die EWG weitergeführt wird — nicht, ob diese Gemeinschaft am 1. Juli 1967 oder am 31. Dezember 1969 fertig ist.“<sup>3)</sup>

#### *Um eine europäische Industriepolitik*

Die Fusion der Organe der drei europäischen Gemeinschaften EGKS, EURATOM und EWG — wann immer sie faktisch vollzogen werden wird — dürfte die Frage der wirtschaftlichen Integration Europas vor neue Lösungsmöglichkeiten stellen, haben doch die drei Vertragswerke ganz verschiedene Möglichkeiten wirtschaftspolitischen Handelns in die Hände der jeweiligen obersten Behörden gelegt, die nun in irgendeiner Weise aufeinander abgestimmt werden müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Montan- und die Atomunion erheblich stärkere Integrationsmaßnahmen vorsehen, als sie die EWG in der Übergangszeit erhoffen kann.

Die Hohe Behörde der Montanunion empfiehlt deshalb in ihrem jüngsten „Politischen Bericht“, die positiven Erfahrungen ihres Bereichs auf jeden Fall einer Vereinigten Kommission nutzbar zu machen. Konkret ausgedrückt befürwortet sie, das Prinzip der *Integration nach Sektoren*, das sich im Rahmen der EGKS bewährt habe und überhaupt der normale Gang der Entwicklung sei, künftig u. a. auch auf den Industriesektor anzuwenden. Ein einheitlicher Integrationsvertrag, auf dessen Grundlage die Vereinigte Kommission zu arbeiten habe, könnte keinesfalls „auf nach Sektoren differenzierte Verfahren verzichten“.

In der Tat wäre es bei einer solchen Industriepolitik möglich, Fragen der gemeinsamen Forschung, der Abstimmung der Investitionen und Produktionsziele, der Finanzhilfe für Unternehmen und der Umstellung und Anpassung der Arbeitnehmer zu lösen, wie es im Bereich der Montanunion im Ansatz bereits der Fall ist.<sup>4)</sup> Vor allem auf dem Gebiet der Forschung wäre vieles gewonnen, könnte man sich zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit entschließen. Nicht ohne Sorge blickt die europäische Industrie auf die Summen, die man etwa in den USA in die Forschung steckt. Ähnliches könnte, zumindest theoretisch, auch in einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Fall sein. Indessen — in der Praxis dürften dem zunächst noch erhebliche Schwierigkeiten entgegenstehen, wie sie sich von Zeit zu Zeit besonders deutlich in Handelsrivalitäten innerhalb der Gemeinschaft dokumentieren.

3) Die Zeit, 25. 6. 1965.

4) Vgl. Dino del Bo: „Gemeinsame Industriepolitik“ in „Europäische Gemeinschaft“, Nr. 3 (März 1965).

Ein besonders betrübliches Kapitel ist dabei das handelspolitische Verhalten Frankreichs gegenüber seinen früheren afrikanischen Besitzungen, den heute souveränen assoziierten Partnern der EWG. Der französische Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, *Triboulet*, beschwerte sich doch allen Ernstes darüber, daß oft „Ausländer, Italiener und andere“ versuchen, in diesen Ländern Handelsbeziehungen anzuknüpfen, ohne die dortigen FRANZÖSISCHEN Botschaften vorher zu fragen. Angesichts derartiger von Zeit zu Zeit bekannt werdender Vorkommnisse möchte man sich fragen, ob es je zu einem gemeinsamen Auftreten der europäischen Wirtschaft in den Drittländern kommen wird, oder doch, ob eine derartige Industriepolitik jetzt schon von Erfolg gekrönt sein könnte. Diese Bedenken bedeuten allerdings nicht, daß man Bemühungen in der genannten Richtung unterlassen sollte, sie wollen nur vor übereilem Optimismus bewahren.

### *Freizügigkeit und Niederlassungsrecht*

Zu den Merkmalen eines einheitlichen Wirtschaftsraumes gehört die Möglichkeit, sich den Ort seiner beruflichen Tätigkeit, sei es als Arbeitnehmer, sei es als Unternehmer, frei wählen zu können. Dieses Recht wird mit den Worten Freizügigkeit und Niederlassungsrecht gekennzeichnet und ist in den Artikeln 48—51 bzw. 52—58 EWG-Vertrag niedergelegt. Selbstverständlich konnte man es nicht sofort bei Vertragsabschluß gewähren, wollte man nicht eine Erschütterung der nationalen Märkte riskieren; es soll aber spätestens bis zum 31. 12. 1969 gesichert sein.

Die allmähliche Einführung einer Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist seit Jahren in vollem Gange, vor allem hinsichtlich des Rechts, in einem der Mitgliedsländer einen freien Arbeitsplatz einzunehmen. Vermittlungsbüros haben unter Zusammenarbeit der nationalen Arbeitsverwaltungen den Prozeß erleichtert, einen Prozeß, der inzwischen weit über die Grenzen der Mitglieder und Assoziierten hinaus um sich gegriffen hat. Nach letzten Meldungen des Statistischen Bundesamtes sind im Jahre 1964 rund 700 000 Ausländer in die Bundesrepublik zugezogen. 624 000 Menschen, unter ihnen 85 vH Erwerbstätige, kamen aus dem europäischen Ausland. Damit hat sich die Zahl der Zuzüge gegenüber dem Vorjahr um mehr als 120 000 vergrößert.<sup>5)</sup> Von den Zugewanderten kamen 210 000 aus Italien, je 82 000 aus Spanien und Griechenland, 71 000 aus der Türkei, 31 000 aus Jugoslawien und 24 000 aus Österreich. In letzter Zeit haben auch einige tausend Marokkaner die Arbeit in Deutschland aufgenommen, und zwischen der

Bundesrepublik und Tunesien steht ein Vertrag vor dem Abschluß, der die Entscheidung von 3000 tunesischen Arbeitnehmern vorsieht.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, den Prozeß, der sich hier vollzieht, unter rechtlichem und sozialpolitischem, aber auch unter sozioökonomischem Blickwinkel zu betrachten. Die EWG-Kommission, die dem Ministerrat bis zum 31. 10. 1967 Vorschläge für die endgültige Regelung der Freizügigkeit vorzulegen hat, erhielt von ihrem Beratenden Ausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einige bemerkenswerte Thesen zugeleitet. Unter Vorsitz des Kommissions-Vizepräsidenten *Levi Sandri* stellte der Ausschuß fest, daß die Freizügigkeit zwar ein Grundrecht der Arbeitnehmer der sechs Länder sei, daß sich die Wanderung aber nicht aus wirtschaftlichem Zwang vollziehen sollte. Sie solle vielmehr ein Mittel sein, dem einzelnen, der in seiner angestammten Umgebung keinen seinen Fähigkeiten entsprechenden Wirkungskreis zu finden vermag, die Möglichkeit zu geben, in einem anderen EWG-Land ohne bürokratische Hemmnisse sich um eine ausgeschriebene Stelle zu bewerben. Dies ist eine Formulierung, der größte Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Der Ausschuß stellt weiter fest, daß die Wanderung von Arbeitskräften eingebettet sein muß in eine innerhalb der EWG koordinierte Entwicklungs- und Beschäftigungspolitik. Wörtlich heißt es dann weiter: „Zur Beseitigung der in einigen Gebieten der Gemeinschaft noch bestehenden Arbeitslosigkeit genügt es nicht, den Arbeitnehmern das Recht der freien Wanderung zu gewähren; es müssen vielmehr auch alle geeigneten Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten getroffen werden.“

So ergeben sich Perspektiven, auf die wir schon sehr früh, als der Strom der ausländischen Arbeitnehmer sich nach Deutschland zu ergießen begann, hingewiesen haben.<sup>6)</sup> Das Hereinströmen von Hunderttausenden ausländischer, meist ungelerner Arbeiter nach Industrieuropa muß als eine Übergangssituation angesehen werden, die sich aus der Tatsache ergibt, daß die Bevölkerungsvermehrung in den Ursprungsgebieten größer ist als die Schaffung von Arbeitsplätzen daselbst. Zu glauben, man könnte dieses Mißverhältnis durch diese falsch verstandene Freizügigkeit verbessern, heißt, am Symptom herumkurieren. Die Entwicklung zurückgebliebener Gebiete und die Verringerung des Abstandes zwischen den Gebieten, die der EWG-Vertrag in seiner Präambel als eines seiner Grundanliegen aufführt, kann nur dadurch erreicht werden, daß man dort investiert, wo es bisher an Investitionen fehlte, jedoch nicht dadurch, daß man diese Menschen abzieht. Es ist u. E. grundfalsch,

5) Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer betrug Mitte 1965 in der BRD 1,164 Mio.

6) Vgl. Gewerkschaftliche Monatshefte, 1961, S. 46 f.

wenn ein Gewerkschaftsführer eines entsendenden Landes sogar die staatsbürgerliche Eingliederung im Gastland fordert, also quasi seine Landsleute loswerden will. Wir befinden uns heute in der großen Gefahr, diese ganze Frage unter dem Blickwinkel der Hochkonjunktur und des zeitweiligen Arbeitskräftemangels zu sehen. Es wäre im Interesse vor allem der ausländischen Arbeitnehmer besser, ihre Anwesenheit als zeitlich begrenzt zu betrachten, als eine Chance, etwas zu lernen, ansehnliche Ersparnisse zu machen und beides nach einiger Zeit in der alten Heimat nutzbringend anzuwenden. Wir wagen zu bezweifeln, ob jemandem damit gedient ist, wenn sich im Laufe der Zeit fühlbare ausländische Minderheiten in den EWG-Ländern bilden, deren Angehörige im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten immer den Schwarzen Peter zugeschoben bekommen, denn eine echte Assimilierung wird doch nur in den wenigsten Fällen stattfinden. So (das scheint uns aus dem Konzept des Beratenden Ausschusses deutlich hervorzugehen) ist der Freizügigkeitsartikel auch gar nicht gemeint.

Rechtlich wesentlich schwieriger gestaltet sich die Anwendung der Bestimmungen über die freie Niederlassung von Unternehmen und über den freien Dienstleistungsverkehr. Hier geht es darum, daß in allen sechs Ländern diejenigen Vorschriften nationalen Rechts, die

Ausländer benachteiligen, für Angehörige der EWG-Staaten ihre Gültigkeit verlieren sollen. Die Kommission legt dabei Wert darauf, daß die einschlägigen nationalen Gesetze in diesem Sinne tatsächlich abgeändert werden und man sich nicht auf bloße Verwaltungsanweisungen beschränkt. Dieses Beispiel mag zeigen, wie umständlich und arbeitsreich die Realisierung allein dieses einen Punktes der Römischen Verträge ist. Immerhin ist die Entwicklung auf diesem Gebiet inzwischen soweit gediehen, daß man am Ende der Übergangszeit mit einem freien Niederlassungsrecht und freiem Dienstleistungsverkehr in Europa wird rechnen können.

Dieses alles sind Integrationsmaßnahmen, die kaum beachtet von der breiten Öffentlichkeit vor sich gehen und dennoch ein Fundament zementieren, das durch die Launen eines noch so von sich überzeugten Staatsmannes nicht erschüttert werden kann. Es ist ja auch der französische Bauer, Arbeiter und Unternehmer, der davon auf seine Weise profitiert, und nachdem Frankreich nun in seinem Ministerrat den „5. Plan“ gebilligt hat, ist es mehr denn je auf einen gemeinsamen, sich expandierenden Gemeinsamen Markt angewiesen. Allein aus Gründen des nationalwirtschaftlichen Egoismus wird Frankreich den Weg in die EWG zurückfinden.

*Dr. Wolf Donner*