

EUROPA-WIRTSCHAFT DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM SOMMER 1968.

Die Zollunion zwischen den sechs EWG-Ländern wurde am 1. Juli 1968 verwirklicht, ein Traum ging in Erfüllung! Der 1. Juli, ein Markstein, ein historisches Datum auf dem Wege zur ökonomischen und politischen Union Europas, ein Tag, der zum Jubel Anlaß gab! Wirklich?

Die Wirklichkeit sieht so aus: Sechs Länder haben seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge elf Jahre gebraucht, ihre Zollunion zu vollenden, eineinhalb Jahre früher als vorgesehen. Vertragsgetreu wurden die erkennbaren Zollschranken niedrigerissen, die unsichtbaren aber blieben, wurden verstärkt oder gar neu errichtet. Die freie Warenverkehr wird behindert durch unterschiedliche Veterinärbestimmungen (beim Rindvieh), durch steuerliche Manipulationen (in fast allen Bereichen), durch Rechtsvorschriften, Dienstabweisungen, Sicherheitsbestimmungen ... und ... und ... und ...

Die heimlichen Zollschranken spiegeln mehr als nur die Angst vor supranationaler Konkurrenz wider, sie kennzeichnen darüber hinaus den krämerhaft verdünnten, aber immer wieder beschworenen „europäischen Geist“. Die Brüsseler Technokraten sind weitgehend in einen Zustand des Sich-Selbst-Verwaltens geraten, der nicht zuletzt von dem französischen Trauma her zu erklären ist. Galt es ursprünglich für fast selbstverständlich, daß die Wirtschaft den politischen Zielvorstellungen der EWG Opfer zu bringen habe, so wollte man später namentlich in Paris von einer politischen Gemeinschaft nichts mehr wissen. Der von Frankreich betriebene Rücktritt *Hausteins* zeigte Brüssel, wer Herr im europäischen Hause ist. Seitdem herrscht bei den europäischen Behörden Funkstille, wenn es darum geht, neue Ideen in den europäischen Raum auszustrahlen. Zu leicht könnte man sich selbst aus dem Verkehr ziehen, siehe Hallstein oder siehe *Mansholt*, der es wagte, als Vizepräsident der Europäischen Kommission den Gaullisten in Frankreich vorzuwerfen, eine „große Verzögerung im politischen Fortschritt Europas“ zu intendieren. Ob auch er in die Wüste geschickt wird, steht noch aus, denn dazu müßte das Europäische Parlament gemäß Artikel 144 des EWG-Vertrages der gesamten Kommission das Mißtrauen aussprechen, ein Verfahren, das zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum Aussicht auf Erfolg haben dürfte. (Eine Amtsenthebung ist übrigens gemäß Artikel 160 nur auf Antrag der Kommission oder des Ministerrates

durch den Europäischen Gerichtshof möglich). Was ursprünglich als ein Großmarkt geplant war, der — wie man landauf landab verkündete — zum Vorteile aller dort produzieren sollte, wo es am günstigsten sei, in dem jeder frei und mit gleichen Rechten arbeiten könne, wo immer er wolle, ist längst zu einem Wirtschafts-Kartell denaturiert.

Wer die dafür Schuldigen sucht, findet sie bei den Mitgliedsländern und deren herrschenden Machtgruppen. Mal sind es die nationalen Großkonzerne, mal der Mittelstand, der besonders vor Wahlen schützende Aufmerksamkeit „verdient“, mal die EWG-Agrar-Lobby, selten oder nie sind es die Arbeitnehmer. Und als Hemmschuh nationalen Formats kristallisiert sich zunehmend Frankreich heraus. Sei es beim Abhelfern Englands, das alle übrigen Gemeinschaftsmitglieder in der EWG sehen wollen, sei es bei der Finanzierung der verschiedenen Fonds — das gaulistische Frankreich hat immer seine Sonderinteressen durchgesetzt. Und auch jetzt wieder dürften die fünf Partner zur Kasse gebeten werden, wenn *de Gaulle* mit den finanziellen Folgen seiner Hauspolitik zu kämpfen hat. Schon meldete Paris Ausnahmewünsche und Importbeschränkungen an, andere Hilfeersuchen werden folgen.

Die Zolltarifgemeinschaft

Die „Verwirklichung der Zollunion“ zum 1. Juli ist noch nicht viel mehr als der Abschluß einer Annäherung von Zolltarifen der Gemeinschaftsländer an Zollhöhen, die eine „Zolltarifgemeinschaft“ ausmachen. Die Sechs ließen schrittweise die Zölle im innergemeinschaftlichen Verkehr verschwinden und einigten sich gleichzeitig auf einheitliche Zollsätze eines Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) gegenüber Einfuhren aus Nicht-EWG-Ländern. Ausgehend von den Zollsätzen, die am 1. Januar 1957 von den sechs Ländern angewendet wurden, arbeitete man sich langsam an den „Nullpunkt“ heran. Frankreich mit einem damaligen Durchschnittsniveau der Zölle von 16,8 Prozent und Italien mit 15,3 Prozent galten als ausgesprochene Hochzoll-Länder, während die BENELUX-Union und die Bundesrepublik als Niedrigzoll-Länder zu deklarieren waren mit einem Durchschnittsniveau, das nicht ganz halb so hoch lag. Frankreich und Italien mußten also in dieser Hinsicht größere Leistungen erbringen.

Anders die Situation bei den Zollveränderungen für Einfuhren aus dritten Ländern. Für die Zollsätze des GZT zog man das einfache Mittel der in den vier Zollgebieten für jede Position angewandten Zollsätze heran. Es wurde ein Durchschnittsniveau des GZT in Höhe von etwa 13,5 Prozent errechnet. In mehreren Verhandlungsrunden, die nicht zuletzt im Rahmen des GATT (General Agree-

ment on Tariffs and Trade — Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) geführt wurden, sank das Durchschnittsniveau der GZT auf 10,7 Prozent. Frankreich und Italien mußten daher ihre Zölle auf Einfuhren aus Drittländern stärker senken, die BENELUX-Staaten und die Bundesrepublik brauchten nur geringfügige Senkungen vorzunehmen (von 11,2 bzw. 11 Prozent auf 10,7 Prozent). Werden die in der Kennedy-Runde vereinbarten Zollreduzierungen (vgl. GM Heft 7/1967) bis zum 1. Januar 1972 voll wirksam, so sinken die heutigen Sätze des GZT bis auf ein Niveau, welches mit 7,5 Prozent unter der Ausgangslage des deutschen und des BENELUX-Tarifs liegt, während die ursprünglichen Zollmauern Frankreichs und Italiens dann auf die halbe Höhe abgetragen sein werden.

Mit diesen Zollmaßnahmen ist man jedoch noch weit von einer echten Zollunion entfernt, die ja wiederum nur ein Anfangsstadium für das angestrebte Ziel „Wirtschaftsunion“ mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen ist. Denn eine Zollunion erfordert ein harmonisiertes und in der Endstufe einheitliches Zollrecht, das noch zur Diskussion steht. Zugleich müßte — nach dem Abbau der Binnenzölle und dem Übergang zu einheitlichen Zollsätzen gegenüber Dritten — auch noch das Problem der Verlagerung von Zolleinnahmen an die günstigste Einfuhrstelle geklärt werden, denn es bedarf eines Ausgleichs der Zolleinnahmen-Verluste und -Gewinne zwischen den sechs Partnern. Besonders akut wird diese Frage, wenn erst einmal die Unmengen an administrativen und technischen Vorschriften, die jetzt noch den Grenzkontrollen zugrunde liegen, abgeschafft und die meisten — auf dem grenzüberschreitenden Verkehr lastenden — Steuern harmonisiert sind.

Noch aber sind weder Abgabbeerhebungen noch Grenzkontrollen beseitigt. Die „Zöllner“ an den Grenzen kontrollieren weiter die Einhaltung der Regeln, denen die eingeführten Waren unter anderem im Bereich der öffentlichen Gesundheitspflege, der Sicherheit und der technischen Normen unterliegen. Die Beseitigung solcher Handelshemmnisse bleibt Nahziel der EWG.

Trotz dieser Praktiken erhielt der *Warenaustausch* innerhalb der Gemeinschaft schon durch den bisherigen Abbau von Kontingenten und Zöllen starken Auftrieb. Er hat sich zwischen 1957 und 1967 mehr als verdreifacht (von 55 Milliarden auf 195 Milliarden DM). So konnte beispielsweise Italien in diesem Zeitraum seine Lieferungen an die übrigen Gemeinschaftsländer um 465 Prozent steigern, während seine Importe aus den Partnerländern um 396 Prozent zunahmen; Frankreichs EWG-Ausfuhren wuchsen um 324 Prozent, seine Importe stiegen um 338 Prozent! Da die Bundesrepublik schon vorher stark im Exportgeschäft engagiert war, fielen die Zu-

wachsraten weniger hoch aus: die Ausfuhren in die Partnerländer um 233 Prozent, die Bezüge von ihnen um 262 Prozent. Parallel dazu waren die Handelsbeziehungen zu den Drittländern nicht etwa rückläufig, sondern auch sie zogen erheblich an. So verdoppelte sich nahezu der Warenaustausch der Sechs mit der übrigen Welt im selben Zeitraum — von 128 Milliarden auf 250 Milliarden DM. Die Befürchtungen der Drittländer, die Gemeinschaft könne nach innen orientiert sein und zum Protektionismus neigen, haben damit an Gewicht verloren. Das geht auch daraus hervor, daß die EWG sich gegenüber den USA bereit erklärte, den Amerikanern zu helfen, deren Zahlungsbilanzschwierigkeiten entgegenzuwirken, indem die Gemeinschaft die vereinbarten Zollsenkungen beschleunigt, während Washington seinerseits den Zollabbau langsamer vollziehen kann.

Ergänzt wird die industrielle Zollunion durch einen gemeinsamen *Agrarmarkt* für 90 Prozent der landwirtschaftlichen Produkte. Die wichtigsten Agrarerzeugnisse — Getreide, Geflügel, Schweinefleisch, Zucker, Reis, Fette, wichtige Obst- und Gemüsesorten sowie auch bald Milch und Rindfleisch — sind von ihm bereits erfaßt. Die finanzielle Verantwortung für die neuen Markt-, Preis- und Handelsregelungen liegt bei der Gemeinschaft. Dennoch ist der völlig freie Verkehr mit Agrarprodukten noch nicht möglich. So liegen für Wein, Tabak, Trinkmilch, Fischereierzeugnisse, Obst- und Gemüsekonserven Marktordnungsentwürfe und -Verordnungen zwar vor, die aber nicht mehr abgeschlossen wurden. Für weitere Produkte — Kartoffeln, Alkohol, Hopfen und Schafe — fehlen bisher überhaupt Entwürfe. Für Hülsenfrüchte, Futterrüben, Heu, Stroh, Kleie, Kork, Zuchttiere, Honig, Pferde und Pferdefleisch — sind keine Marktordnungen vorgesehen.

Indessen fehlt auch im Bereich der industriellen Zollunion noch vieles, was wegen enger Verbindungen mit der Aufhebung der Zölle bald verwirklicht werden sollte. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Harmonisierung der Zollrechtsbestimmungen: Zollwertberechnung, Ursprungsdefinition, Zahlungsaufschub, Zollager, Freizonen und aktiver Veredelungsverkehr. Die Vorarbeiten sind zwar weit fortgeschritten, aber ein Termin für die Verabschiedung dieser Bestimmungen ist noch nicht bestimmt worden.

Auf dem Sektor der *Steuerharmonisierung* gibt es für die Länder, die noch nicht über eine Mehrwertsteuer verfügen, eine gemeinsame Berechnungsmethode für den Grenzausgleich. (Dieser ist ja bei den Staaten mit Mehrwertsteuerverfahren kein besonderes Problem.) Jedoch fehlt es bei der Harmonisierung einiger direkter Steuern mit Einfluß auf die Kapitalbewegungen und Investitionen — Steuern auf Dividenden, Anleihezinsen, Fusionen und Be-

teiligungen — an Beschlüssen. Das gleiche Los mußten die Entwürfe für die weitere Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Liberalisierung des Verkehrs sowie die abschließende Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hinnehmen.

Auf dem Sektor der *Handelspolitik*, deren gemeinsame Ausrichtung bei freiem Warenverkehr in Inneren von großer Wichtigkeit ist, liegt bisher nur die Annahme einer gemeinschaftlichen Anti-Dumping-Regelung vor; die gemeinsamen Liberalisierungslisten, das Einfuhrsystem gegenüber Staatshandelsländern und die Verwaltung der gemeinschaftlichen Zollkontingente fehlen indessen.

Ein neues Aktionsprogramm

Zu diesen Punkten nimmt auch das neue Aktionsprogramm Stellung, das von der Europakommission vorgelegt wurde. Zwei Hauptaktionsbereiche zeichnen sich ab: erste Schritte zur gemeinsamen Industriepolitik und die im Anschluß an die Zollunion erforderliche Handelspolitik nach außen, sowie der vollständige Abbau der technischen und steuerlichen Handelshindernisse im Inneren. Das Programm, das auf fünf Jahre angesetzt ist, zeigt im wesentlichen folgende Elemente auf:

1. Durch die Vereinheitlichung der drei Verträge (EWG, EGKS, EURATOM) muß die *politische Union* einen Schritt weiter vorgebracht werden. Der Ministerrat möchte wieder zu einem „normal funktionierenden Beschlußorgan werden, das Mehrheitsentscheidungen treffen kann. Dem überholten paralysierenden System des Vetorechts muß ein Ende gesetzt werden“.

2. Die Europäische Kommission soll *exekutive Befugnisse* erhalten, die sie in die Lage versetzen, unerlässliche Verwaltungsentscheidungen für die Gemeinschaft zu treffen. Parallel hierzu ist es notwendig, das Europäische Parlament mit größeren Haushalts- und Gesetzgebungsrechten auszustatten. „Eine stärkere Beteiligung des europäischen Volkes“ am Leben der Gemeinschaft könnte durch direkte Wahlen erreicht werden.

3. Der schrittweise Aufbau der Wirtschaftsunion muß umgehend — vor allem auf den Gebieten der Währungs-, Steuer- und Sozialpolitik — in Angriff genommen werden.

4. Die Bemühungen um den *geographischen Ausbau* der EWG und die Einigung des europäischen Kontinents sind wiederaufzunehmen. „Die wirtschaftliche und soziale Krise, die mehrere unserer europäischen Länder innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft erschüttert, hat gezeigt, wie weit unsere Staaten bereits eine Schicksalsgemeinschaft bilden“!

6. Durch die Harmonisierung der Währungspolitiken und die Schaffung einer monetären Solidarität ist eine *gemeinsame Währung* anstelle der nationalen Währungen zu schaffen.

Angesichts der politischen Bedingungen in Europa bestehen aber wenig Aussichten, diese Formeln zu konkretisieren, zumindest in nächster Zeit. Der Vizepräsident der Europäischen Kommission versteckte diese Einsicht hinter folgender Formulierung: „Wir müssen mit Geduld versuchen, etwas von unserem früheren Elan wiederzugewinnen“. Dazu müßte sich allerdings der Ministerrat in Brüssel zu einem Gremium mit „Gemeinschaftsgeist“ entwickeln und darauf verzichten, nach nationalen Gesichtspunkten zu entscheiden.

Frankreich zieht die Notbremse

Wenige Tage vor dem 1. Juli zeigte Frankreich, wie schnell man von europäischen Sonntagsreden zum nüchternen Europa-Alltag umzuschwenken vermag. Als der Europazug für viele in voller Fahrt schien, zog Frankreich die EWG-Notbremse, um die Auswirkungen der arbeitnehmerfeindlichen gaullistischen Wirtschafts- und Sozialpolitik aufzufangen. Die Zollunion wird vorerst ohne Paris verwirklicht werden, das wegen des Generalstreiks im Mai zum Ausgleich seiner Zahlungsbilanz zeitlich befristete Importbeschränkungen und Sondermaßnahmen zur Förderung seiner Ausfuhren ohne vorherige Konsultationen seiner EWG-Partner beschlossen hat. Erst nachträglich berief sich Frankreich auf den Artikel 109 des EWG-Vertrages, der den Mitgliedstaaten bei einer plötzlichen Zahlungsbilanzkrise das Recht einräumt, autonom vorsorgliche Schutzmaßnahmen zu treffen. Nach einer Stellungnahme seitens der Kommission und dem Anhören des EWG-Währungsausschusses entscheidet dann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, ob der betreffende Staat diese Schutzmaßnahmen zu ändern, aussetzen oder aufzuheben hat. Der Artikel 108 sieht vor, daß der Ministerrat nach einer entsprechenden Empfehlung der Kommission einen Beistand gewähren und durch den Erlaß von Richtlinien oder Entscheidungen Hilfsmaßnahmen für den in einer Zahlungsbilanzkrise befindlichen Staat einleiten kann, falls das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gefährdet ist. Ein solcher Beistand kann laut Vertrag erfolgen:

1. Durch ein abgestimmtes Verfahren bei anderen internationalen Organisationen, an die sich die Mitgliedstaaten wenden können.

2. Durch Maßnahmen, die notwendig sind, um Handelsverlagerungen zu vermeiden, falls der in Schwierigkeiten befindliche Staat mengenmäßige Beschränkungen gegenüber dritten Ländern beibehält oder wieder einführt.

3. Durch Bereitstellung von Krediten in begrenzter Höhe seitens anderer Mitgliedstaaten. Hierzu ist deren Einverständnis erforderlich.

Bevor aber der Ministerrat eine Entscheidung fällen konnte, ließ Frankreich einseitig

eine Reihe von Schutzmaßnahmen anlaufen, die den völligen Zollabbau im EWG-Raum für bestimmte Sektoren der französischen Wirtschaft eine Zeitlang zurückstellten. Dazu gehören eine Reihe von Importschutz- und Exportförderungsmaßnahmen:

1. Einfuhrkontingentierung für Eisen- und Stahlerzeugnisse, Automobile, elektrische Haushaltsgeräte und Textilwaren gegenüber EWG- und Drittländern.

2. Einführung eines besonderen Einfuhr-Überwachungssystems, um ungewöhnlich hohe Importe festzustellen.

3. Senkung der Kreditkosten für die Ausfuhren.

4. Gemilderte oder erweiterte Konditionen für die Gewährung einer Spezialgarantie bei bestimmten „Wirtschaftsrisiken“.

5. Gewährung einer vorübergehenden zusätzlichen Hilfe für solche Exporte, die durch diese Garantie nicht gedeckt werden. Sie entspricht zunächst sechs Prozent der Lohnlasten und soll am 1. November auf drei Prozent reduziert werden.

Prinzipiell jedoch erklärte sich die französische Regierung bereit, die im Rahmen der EWG übernommenen Verpflichtungen voll einzuhalten. Die beschlossenen Maßnahmen sollen lediglich dazu dienen, der durch die soziale Krise schwer angeschlagenen Wirtschaft Frankreichs eine Erholungspause zu geben und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Es soll also mit allen Mitteln ein Importsog verhin-

dert und eine Abwertung des Franc vermieden werden.

Der soziale Aufstand und seine in die Milliarden gehenden finanziellen Folgen versetzten Frankreich in eine heikle Lage, die vorübergehende Ausnahmeverkehrungen zur Anpassung an die neue, erschwerte Kostensituation und zum Schutz vor ausländischer Warenüberflutung rechtfertigen konnten. Aber das Verfahren entsprach wieder einmal gaullistischer Praxis: man notifizierte lediglich selbstgetroffene Entscheidungen, ohne sich mit den Gemeinschaftsinstitutionen ins Benehmen zu setzen. Ein Formfehler allerdings, der gerechtfertigt erscheint, wenn man die umständlichen und langwierigen Verhandlungstechniken der europäischen Technokratie in Rechnung stellt. Zwar hätten die europäischen Instanzen rein formaljuristisch Einspruch erheben können, aber es ist mehr als zweifelhaft, ob solchen Schritten auch der notwendige exekutive Charakter verliehen werden könnte.

Es ist nicht schwer zu erraten, was die Mitglieder der Europäischen Kommission in Brüssel empfanden. In der Form und in der Substanz hat die französische Regierung der supranationalen Idee einen harten Schlag versetzt. Die Pariser Beschlüsse warfen einen düsteren Schatten auf die Feiern, mit denen in der EWG der Wegfall vieler Zollschränken in der Nacht vom 30. Juni zum 1. Juli 1968 bejubelt wurde; der Weg zur Wirtschaftsunion begann mit einer neuen Krise.

Dieter Kuhr