

SCHUMANPLAN UND GEWERKSCHAFTEN

I

Am 9. Mai 1950 formulierte der französische Außenminister Robert *Schuman* seinen bekannten Vorschlag über die Vereinheitlichung „der gesamten französisch-deutschen Kohlen- und Stahlproduktion unter einer gemeinsamen Hohen Behörde und im Rahmen einer für die Teilnehmer anderer europäischer Länder offenstehenden Organisation“. Diese Initiative fand in den Gewerkschaften ein lebhaftes Echo. Sie insbesondere, als Organisationen mit langer internationaler Tradition, sahen die dringende Notwendigkeit der Schaffung einer europäischen Wirtschaftseinheit ständig vor ihren Augen. Sie sahen auch, daß die Bemühungen, die bis dahin zur Erreichung dieses Ziels von vielen Stellen aufgewendet worden waren, noch nicht zu greifbaren und umfassenden Erfolgen geführt hatten. Die Organisation des Europäischen Rates in Straßburg war durch die fehlenden Kompetenzen behindert; die OEEC in Paris hatte trotz wertvoller Arbeiten im einzelnen noch nicht die wichtigste Aufgabe, nämlich die Koordination der europäischen Investitionen, in entscheidendem Umfang lösen können.

Der Vorschlag des Außenministers Schuman war demgegenüber begrenzt in seiner Zielsetzung, dafür aber konkret. Er griff in einem entscheidenden Punkt, nämlich bei den beiden wichtigsten Grundstoffindustrien ein und konnte damit außer den wirtschaftlichen auch weitreichende politische Auswirkungen hervorrufen.

Die Internationale Gewerkschaftskonferenz über die Ruhr, die der Internationale Bund Freier Gewerkschaften für den 22. und 23. Mai 1950 nach Düsseldorf einberufen hatte, billigte zwar das Prinzip des Schumanplans. Von dieser prinzipiellen Erklärung bis zur konkreten Mitarbeit am Entwurf des Plans und erst recht bis zu seiner Durchführung, ist es aber ein weiter Weg. Bei dem Zusammentritt der Delegationen der einzelnen Länder, die an den Schumanplan-Verhandlungen teilnahmen (Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg und Italien) waren in den einzelnen Delegationen Gewerkschafter als Sachverständige vertreten, und in der fünfköpfigen deutschen Delegation saß als Vertreter der Gewerkschaften *Hans vom Hoff*, der Leiter der „Wirtschaftspolitischen Abteilung“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Den Gewerkschaften der einzelnen Länder war es von vornherein klar, daß eine Verwirklichung des Schumanplans an folgende Bedingungen gebunden sein muß:

a) In der neuen Organisation der „Schumanplan-Behörde“ muß der gewerkschaftliche Einfluß auf allen Stufen gesichert sein.

b) Die Konstruktion des Plans muß so erfolgen, daß eine fortschrittliche Wirtschaftspolitik seitens der Hohen Behörde betrieben werden kann, eine Wirtschaftspolitik, die wir hier mit den kurzen Schlagworten „Vollbeschäftigung“ und „steigender Lebensstandard“ kennzeichnen wollen.

c) Der Plan muß so konstruiert sein, daß er den Weg für weitere Zusammenschlüsse auf europäischem Gebiet freimacht, ohne daß es sich um Zusammenschlüsse der Interessenten handeln darf.

d) Für die deutschen Gewerkschaften kommt als weitere Grundforderung hinzu, daß Deutschland einem Schumanplan nur als wirklich gleichberechtigter

Partner beitreten kann, daß also mindestens auf dem Gebiet Kohle und Stahl alle Diskriminierungen gefallen sein müssen.

II

Was zunächst die Einschaltung der Gewerkschaften in die *Organisation des Schumanplans* betrifft, so wird der folgende kurze Überblick zeigen, daß die erste Zielsetzung, die Einschaltung der Gewerkschaften, wenn auch noch mit Vorbehalten, gesichert ist.

Es darf vorausgesetzt werden, daß der Aufbau der Organisation in großen Zügen bekannt ist. An der Spitze der Organisation soll eine übernationale Behörde, die „*Hohe Behörde*“ stehen, auf die die einzelnen Staaten ihre Souveränitätsrechte hinsichtlich der Kohle- und Stahlwirtschaft zu übertragen haben. Diese Hohe Behörde, die nur aus wenigen Personen bestehen soll, wird einen Vertreter zählen, der auf Vorschlag der internationalen Gewerkschaftsorganisationen von den zuständigen Gremien gewählt wird.

Der Hohen Behörde steht ein *Beratender Ausschuß* zur Seite, der der Hohen Behörde in wichtigen Fragen seine gutachtliche Äußerung abgeben soll. Auch dieser Beirat berücksichtigt in seiner Zusammensetzung die Interessen der Gewerkschaften, Er soll aus mindestens 30 und höchstens 51 Mitgliedern bestehen, die sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Produzenten, der Arbeitnehmer und der Verbraucher zusammensetzen,

Ob in dem regionalen Unterbau, der in den Verhandlungen lange Zeit umstritten war und jetzt in Gestalt von *Regionalen Vereinigungen* in den Vertragstext eingegangen ist, die Gewerkschaften eine wichtige Rolle spielen können, läßt sich noch nicht voll übersehen. Soweit diese Pvegionalen Vereinigungen von der Hohen Behörde als Verwaltungsrelais in Anspruch genommen werden, müssen sie den qualifizierten Vertretern der Arbeitnehmer und der Verbraucher eine Teilnahme an der Leitung dieser Vereinigung gewähren oder einen entsprechend zusammengesetzten Beirat schaffen oder durch andere Mittel den Interessen der Arbeitnehmer und der Verbraucher einen entsprechenden Platz schaffen. Diese Formulierungen befriedigen noch nicht voll; es bleibt abzuwarten, ob eine eindeutigere Fassung gefunden werden kann.

In den übrigen Organen, die im Rahmen der Schumanplan-Organisation vorgesehen sind, vor allem im Ministerrat (der die Abstimmung zwischen der Politik der Hohen Behörde und der Politik der einzelnen Regierungen der Mitgliedsstaaten vornehmen soll) und im Gerichtshof (der bei auftauchenden Streitigkeiten anzurufen ist), ist eine Vertretung der Arbeitnehmer wie im Beirat natürlich nicht möglich. Es ist aber daran gedacht, daß von den Richtern des Hohen Gerichtshofs einer aus der Arbeiterbewegung kommt.

Was schließlich das letzte der hier noch zu nennenden Organe der Schumanplan-Organisation betrifft, nämlich die *Versammlung* (d. h. eine Versammlung von parlamentarischen Vertretern aus den einzelnen Ländern, die einmal im Jahre zusammentritt), so ist es klar, daß auch hier Arbeitnehmervertreter ihre Stimme haben werden, da ja die Mitglieder dieser Versammlung aus den einzelnen nationalen Parlamenten von diesen Parlamenten selbst gewählt werden sollen, und in diesen Parlamenten auch Arbeitnehmervertreter sitzen.

Freilich genügt die Einschaltung der Gewerkschaften in die genannten Organe des Schumanplans für sich allein noch nicht; es kommt entscheidend auf die Befugnisse an, die mit dieser Einschaltung gekoppelt sind. So sollte der Beirat noch in einer ganzen Reihe von Fragen herangezogen werden, für die dies im Vertrag noch nicht vorgesehen ist (z. B. Kartell- und Fusionsartikel); auf die

Bedenken hinsichtlich der Regionalen Vereinigungen wurde schon hingewiesen. Eine Verbesserung des Vertragsentwurfes in dieser Beziehung erscheint dringend nötig.

III

Die beste Organisation und auch die stärkste Beteiligung und Einschaltung der Gewerkschaften würde freilich nichts nützen, wenn die wirtschaftlichen Artikel des Vertrages der Hohen Behörde keine Wirtschaftspolitik erlauben, die zu größerer und rationellerer Produktion und zur Steigerung der Lebenshaltung führt.

In dem Vertragswerk werden drei Stadien unterschieden: In der *Anlaufperiode* (vielleicht sechs Monate), sollen im wesentlichen die unter II genannten Organisationen ins Leben gerufen werden; außerdem wird man wahrscheinlich eine Art Inventur vornehmen müssen, damit die Hohe Behörde die konkreten Verhältnisse in der Kohle- und Stahlwirtschaft der einzelnen Länder wirklich kennenlernt.

In der *Übergangsperiode*, die im Vertragsentwurf auf fünf Jahre veranschlagt wurde, sollen die größten strukturellen Ungleichheiten, die der Herausbildung eines gemeinsamen Marktes entgegenstehen, im Rahmen des Möglichen gemildert werden. Hier ist insbesondere an die Frage der Zölle und der sonstigen handelspolitischen Beschränkungen gedacht, aber auch an die diskriminierenden Preispraktiken (System der Doppelpreise) und schließlich an die Eingliederung der strukturell besonders benachteiligten Gebiete im belgischen Kohlenbergbau und der italienischen Stahlindustrie. Diese Eingliederung dürfte einen außerordentlich schwierigen Prozeß darstellen, und es ist daran gedacht, durch „Ausklammerung“ des belgischen Kohlenbergbaus und der italienischen Stahlindustrie Raum für rationelle Umlagerungen zu schaffen. Dazu müssen die in ihrer produktiven Leistung günstiger gestellten Länder beitragen, aber auch Belgien und Italien selbst.

Schließlich soll nach Ablauf der Übergangsperiode die sogenannte „*Dauerperiode*“ einsetzen, die in der Tat eine ziemliche Zeitspanne umfaßt, da der Vertrag ja im ganzen auf 50 Jahre abgeschlossen wird. An den Vorschriften, die der Vertrag für die Wirtschaftspolitik in der Dauerperiode gibt, kann man am ehesten ein Bild von der voraussichtlichen Arbeitsweise gewinnen.

In einigen allgemeinen Artikeln werden zunächst die *grundsätzlichen Zielsetzungen*, wie sie schon im ersten Arbeitsdokument der französischen Regierung vom 24. Juni 1950 enthalten waren, formuliert: Es soll ein gemeinsamer Markt in Harmonie mit den allgemeinen Wirtschaftsbedingungen der Teilnehmerstaaten geschaffen werden, und zwar, dies wird in Artikel 2 noch einmal ausdrücklich betont, in Richtung wirtschaftlicher Ausdehnung bei steigender Beschäftigung und bei steigendem Lebensniveau. Dabei sollen Bedingungen angestrebt werden, die die rationellste Streuung der Produktion bei höchstem Leistungsgrad ermöglichen, wobei aber gleichzeitig die Stetigkeit der Beschäftigung gesichert sein muß und fundamentale und andauernde Störungen in den beteiligten Volkswirtschaften zu vermeiden sind.

Es genügt, diese nur allgemein formulierten Grundsätze hier festzuhalten. Aus den Bestimmungen über die einzelnen Gebiete der Wirtschaftspolitik treten die Zielsetzungen noch klarer hervor.

Zunächst, und dies erscheint uns die wichtigste Bestimmung, ist eine echte *Koordination der Investitionen* vorzunehmen. Jedes Vorhaben soll der Hohen Behörde gemeldet werden, die dann ein Urteil günstiger oder ungünstiger Art über die geplanten Investitionen abgibt. Fällt das Urteil negativ aus, so dürfen

für dieses Projekt keine öffentlichen oder privaten Kredite in Anspruch genommen werden, sondern nur eigene Mittel der betreffenden Firma. Bei der allgemeinen Beurteilung der Investitionspolitik hat die Hohe Behörde mit den entsprechenden Organen, insbesondere dem Beirat, Beratungen zu pflegen.

Auf dem Gebiet der *Preispolitik* sind Möglichkeiten zur Festsetzung von Höchst- und Mindestpreisen gegeben. Auch hier hat der Beirat mitzuwirken. Besonders wichtig scheinen uns die Vorschriften für *anormale Zeiten*, d. h. für Zeiten des Nachfragerückgangs oder der Versorgungsschwierigkeiten. In diesen Fällen kann die Hohe Behörde Regelungen der Produktion (im Falle der Krise) und der Verteilung (im Falle der Verknappung) vornehmen, wobei besonders der Beirat eingeschaltet ist. Auch wenn *bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen eines Staates* zu Gleichgewichtsstörungen führen (d. h. das Zusammenwachsen der Teilnehmerstaaten auf den Gebieten Kohle und Stahl noch erschweren), kann die Hohe Behörde unter Hinzuziehung des Beirats eingreifen.

Für die Gewerkschaften besonders wichtig sind die Vorschriften über die Löhne und Arbeitsbedingungen. Auch hier ist als Hintergrund die allgemeine Anweisung zu sehen, daß die Hohe Behörde eine Politik der steigenden Produktion, der steigenden Beschäftigung und der steigenden Lebenshaltung führen soll.

IV

Die Frage der *Löhne* und der *Arbeitsbedingungen* soll nach übereinstimmender Auffassung aller beteiligten Gewerkschaften im Prinzip nach wie vor Angelegenheit der Sozialpartner in den einzelnen Ländern bleiben. Die Hohe Behörde soll und darf nicht eine sozialpolitische Schlichtungsinstanz werden. Auf der anderen Seite sind aber in dem Vertrag Vorkehrungen getroffen, um eine *Politik der niedrigen Löhne* und eine *Politik der Lohnsenkung* unmöglich zu machen: Niedrige Löhne liegen nach den Formulierungen des Vertrages vor, wenn die Kohlen- und Stahlarbeiter in einem Land wesentlich niedrigere Löhne haben als die Arbeiter in anderen Industrien des gleichen Landes. In einem solchen Fall wird der Beratende Ausschuß eingeschaltet und die Hohe Behörde erläßt dann die entsprechenden Empfehlungen (die befolgt werden müssen), um diesem Übelstand abzuhelpfen.

Auch gegen eine *Politik der Lohnsenkung* als Mittel des Konkurrenzkampfes sind Sicherungen eingeschaltet, soweit es sich nicht um die von den Sozialpartnern vereinbarte Anwendungen der gleitenden Lohnskala, um Auswirkungen einer Währungsabwertung oder um Korrekturen in Einzelfällen handelt. Hier wird die Hohe Behörde ebenfalls nach Befragung des Beratenden Ausschusses durch Empfehlungen eingreifen. Dabei ist zu beachten, daß das Wort „Empfehlungen“ im Rahmen des Schumanplans eine ganz bestimmte Bedeutung hat: Die Hohe Behörde schreibt bestimmte Zielsetzungen vor, die erreicht werden müssen, überläßt dem Staat aber, an den die Empfehlung gerichtet ist, den Weg, wie er dieses Ziel erreichen will. Eine Empfehlung ist aber erzwingbar, womit in den angeschnittenen Lohnfragen der genügende Schutz gefunden sein dürfte.

Weitere Vorschriften des Vertrages beziehen sich auf die Erleichterung der *Wanderungsbewegung*, und zwar insbesondere für die Facharbeiter aus der Kohlen- und Stahlindustrie, auf Regelungen hinsichtlich der *Verkehrsiragen* und der *handelspolitischen Probleme*,

Im ganzen handelt es sich, wie man sieht, um ein verhältnismäßig ausgewogenes System von wirtschaftspolitischen Mitteln. Aber es bleibt auch hier noch eine ganze Reihe von Fragen, die der Klärung bedürfen. Ist die für den Fall der Krise oder des Mangels vorgesehene Organisation nicht zu schwer-

fällig? Wie kann ein Schutz gegen eigenmächtige Quotierungen der Produktion durch die Hohe Behörde allein gefunden werden? Müssen nicht auch diejenigen Investitionen der Kontrolle der Gemeinschaft unterstehen, die auf dem Wege der Selbstfinanzierung durchgeführt werden? Diese und einige andere Fragen sind noch zu klären.

V

Die vorstehend skizzierten Bestimmungen sind in dem Vertragstext niedergelegt, der am 19. März paraphiert wurde; die endgültige Inkraftsetzung des Schumanplans ist von der offiziellen Ratifizierung durch die beteiligten Regierungen und damit von der Zustimmung der nationalen Parlamente abhängig. Wie und ob dieser Weg in den einzelnen Ländern durchlaufen wird, läßt sich heute noch nicht mit Sicherheit voraussagen. Insbesondere in Westdeutschland ist die Diskussion über den Schumanplan in der Öffentlichkeit noch keineswegs abgeschlossen. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, daß, von Deutschland her gesehen, eine Reihe von zusätzlichen Fragen aufgetaucht ist, die der Klärung bedürfen, ehe endgültige Stellung bezogen werden kann.

Die eine und wahrscheinlich die vordringlichste Frage ist die der *politischen Diskriminierung*. Wenn Westdeutschland seine große Kohlen- und Stahlwirtschaft in die europäische Union des Schumanplans einbringen soll, muß es die volle Souveränität zumindest über diese beiden Wirtschaftsgebiete, haben. Damit ist die Frage der Begrenzung der Stahlkapazität angeschnitten, insbesondere aber auch die Frage der Ruhrbehörde. Es ist vom deutschen Standpunkt aus nicht möglich, sich eine arbeitsfähige Hohe Behörde im Schumanplan vorzustellen, wenn für Deutschland daneben die Ruhrbehörde steht.

Eine zweite wichtige Frage hängt mit der *Organisation des deutschen Kohlenbergbaus und der deutschen Eisenindustrie* zusammen. Die Kohlen- und Stahlwirtschaften der übrigen Teilnehmerländer haben sich seit Kriegsschluß planmäßig reorganisieren und umgruppieren können. Für Deutschland aber ist erst jetzt eine Neugruppierung im Gange, die auf Grund des Gesetzes Nr. 27 im Einvernehmen mit dem Petersberg zu erfolgen hat. Es ist klar, daß von der Art der hier vereinbarten Neuorganisation weitgehend auch das Urteil darüber abhängt, ob und wie die neugruppierte Kohlen- und Stahlindustrie Westdeutschlands im Schumanplan mitarbeiten kann.

Konkreter gesprochen haben sich die Diskussionen über dieses Problem vor allem mit der Frage der Verbundwirtschaft und des gemeinschaftlichen Kohlenverkaufs auseinanderzusetzen. Die *Verbundwirtschaft*, d. h. in diesem Fall die enge produktionsmäßige Verflechtung zwischen Unternehmungen des Kohlenbergbaus und der eisenschaffenden Industrie, ist aus technischen Gründen dringend erforderlich, da nur dann eine möglichst große Wirtschaftlichkeit der Betriebe erzielt werden kann. Es wird in Deutschland nicht verstanden, daß die „Verbundwirtschaft“ zwischen Erz und Stahl nirgends Gegenstand der Diskussion gewesen ist, während gegen den Verbund Kohle-Stahl Bedenken erhoben werden.

In ihrem Memorandum an den Petersberg hat aber die Bundesregierung eine durchaus unbefriedigende Lösung vorgeschlagen.

Noch schwieriger erscheint die Frage des *Gemeinschaftsverkaufs*: Die Kostensituation der einzelnen Kohlenzechen des Ruhrgebiets ist außerordentlich unterschiedlich. Aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es aber unmöglich, den Kohlenpreis an den Gestehungskosten der am schlechtesten gelagerten Zechen zu orientieren. Hinzu kommt die hohe Kapitalintensität der Bergbaubetriebe, die zu einem gleichmäßigen Beschäftigungsgrad zwingt. Anders als in anderen Industriezweigen können hier Zeiten der Vollbeschäftigung und der Stilllegung

nicht einander abwechseln, weil sonst in der Zeit der Stilllegung die Gruben erschaffen würden.

Es kommt hinzu, daß der Kohlenbergbau vor allen Dingen das Sortenproblem zu bewältigen hat. Der Anfall an den einzelnen Sorten ist zwangsläufig; hier muß eine Steuerung einsetzen. Eine solche Steuerung kann aber nicht nachträglich erfolgen, sie kann aus volkswirtschaftlichen Gründen auch nicht durch viele kleine Organisationen erfolgen, da nur eine große Organisation den Ausgleich in sich ermöglicht.

Der Aufrechterhaltung des Deutschen Kohlenverkaufs (wie auch der Gemeinschaftsorganisation der Kohle, der Deutschen Kohlenbergbauleitung) stehen aber die Bestimmungen des Artikels 60 entgegen. Nach § 12 der Übergangsbestimmungen sind angemessene Fristen für die Liquidation vorzusehen — aber zunächst ist jedenfalls zu liquidieren. Es ist noch nicht klar, ob auf Grund des gleichen Paragraphen „zweckdienliche Verfahren und Organisationen“ geschaffen werden könnten, die diese Aufgabe übernehmen. Insbesondere muß eindeutig klargestellt werden, ob eine Sozialisierung der Grundstoffindustrien durchführbar ist.

Bei der Prüfung dieser Frage bleibt nämlich zu berücksichtigen, daß einige Vorschriften des Schumanplans strikte Verbote von Zusammenschlüssen enthalten, wenn diese „einen bedeutenden Teil des Marktes“ umfassen. Auch unter diesem Gesichtspunkt muß die Frage geprüft werden, in welcher Organisationsform die deutsche Kohle später verkauft werden kann.

Die Situation ist durch das Memorandum der Bundesregierung an den Petersberg erschwert worden, da darin Festlegungen erfolgten, die selbst über die Bestimmungen des Schumanplan-Vertrages hinausgingen.

VI

Schumanplan — ja oder nein? Diese Frage kann auch heute noch nicht eindeutig beantwortet werden. Im Vertrag selbst und in den Übergangsbestimmungen sind, das wurde gezeigt, noch eine Reihe von Unklarheiten enthalten. Einige andere Bestimmungen erscheinen für Deutschland in der jetzigen Form nicht tragbar und in noch anderen Fällen sind ergänzende Bestimmungen notwendig. Man darf nicht vergessen, daß Westdeutschland an der Kohlenförderung der Teilnehmerländer im Jahr 1950 mit 51 v. H. beteiligt war und daß sein Anteil an der Stahlproduktion immerhin 33 v. H. betrug. Aus diesen Anteilsätzen müssen auch für die Schumanplan-Organisation Folgerungen gezogen werden. Zweifellos kann der Schumanplan, richtig aufgebaut, einen wichtigen Beitrag zur Schaffung der europäischen Wirtschaftseinheit bilden. Dieser Plan ist zwar nur begrenzt, aber er ist konkret und gerade in dieser Begrenztheit und Konkretheit liegt sein Vorzug. Er könnte der Vorläufer für viele ähnliche Verträge werden und damit endlich einbrechen in jenen Damm, der noch immer zwischen den europäischen Völkern aufgerichtet ist. An dem Niederreißen dieser Dämme mitzuarbeiten ist der Wunsch auch der 2 1/4 Millionen gewerkschaftlich organisierten Berg- und Metallarbeiter, die in den Organisationen der Teilnehmerländer zusammengeschlossen sind. Auf der anderen Seite gilt es aber abzuwägen, wo ernsthafte Gefahren für die geregelte Entwicklung der europäischen und insbesondere der deutschen Kohlen- und Stahlwirtschaft liegen können und wie sich diese Gefahren durch neue Maßnahmen eindämmen oder abwenden ließen. Das letzte Wort über den Schumanplan ist somit auch heute noch nicht gesprochen.