

RATIFIKATION NICHT VOR REVISION

Von der Verkündung der Idee einer west-kontinentalen Montan-Union durch den französischen Außenminister *Schuman* am 9. Mai 1950 bis zur Paraphierung des Vertrages im April 1951 und bis zu den gegenwärtigen Diskussionen in den deutschen Parlamenten war ein langer und unklarer Weg. Nur wenige Deutsche haben den im Halbdunkel sich vollziehenden Gang der Verhandlungen verfolgen können. Die Bundesregierung hat nur einen kleinen Stab von Fachleuten hinzugezogen und über die Verhandlungsgegenstände informiert — die deutsche Öffentlichkeit aber eipschließlich der Parlamente durchaus im unklaren über Verhandlungsgrundlagen und erzielte Fortschritte gelassen. Erst kurz vor der Paraphierung ist der Text des Vertragswerkes erstmalig bekanntgeworden. Diese Taktik hat dazu geführt, daß weite Kreise der deutschen Bevölkerung an einer Meinungsbildung über den Schumanplan vollständig verhindert wurden. Ministerpräsident *Arnold* ist deshalb völlig beizupflichten, wenn er kürzlich im Bundesrat scharfe Kritik an diesem Vorgehen der Bundesregierung übte. Es ist richtig, daß außenpolitische Verhandlungen in gewissen Stadien nicht vor das Forum breitester Öffentlichkeit gehören — in diesem Falle hat aber der völlige Mangel an Publizität die Entstehung einer sachlichen Diskussion verhindert. Sie hätte die Verhandlungspositionen der deutschen Bundesregierung sowohl gegenüber den zukünftigen Vertragspartnern als auch gegenüber dem Petersberg in einer solchen Weise stützen können, daß ein wesentlich besseres Ergebnis zu

erwarten gewesen wäre. Statt dessen mußte sich die deutsche Diskussion mit wenigen unzureichenden, oft zufälligen Informationen begnügen. Die Diskussion hat sich infolgedessen zunächst über ein weitgehend oberflächliches polemisches Niveau nur selten erhoben. Fürsprecher und Bekämpfer des Schumanplans haben in oft scharfer und zugespitzter Weise über Entwürfe miteinander polemisiert, die dem deutschen Hörer oder Leser völlig unzugänglich waren, ja, die den Fürsprechern und Gegnern selbst zum Teil nur sehr mangelhaft bekannt gewesen sind.

Ganz unabhängig von jedem sachlichen und politischen Urteil über das Vertragswerk in seiner im April 1951 nun endlich publizierten Form muß auf diesen Fehler der Bundesregierung hingewiesen werden. Die Montan-Union hat für die europäische Zusammenarbeit wahrscheinlich größere Bedeutung als seit Locarno alle anderen Verhandlungen. Man muß deshalb bedauern, daß sie zunächst weitgehend zum Gegenstand prestigepolitischer Auseinandersetzung geworden ist.

Anerkannte Prämissen

In den letzten Monaten hat sich die Debatte endlich auf angemessene Ausgangsgrundlagen einer Beurteilung sine ira et studio besonnen. Man ist sich darüber klar geworden, daß die in der Präambel dem Vertragswerk vorangestellten Ziele grundsätzlich bejaht werden müssen. Abgesehen von der kommunistischen Agitation ist in Deutschland dieses Postulat nunmehr fast allgemein anerkannt worden. Weiter herrscht Übereinstimmung darüber, daß hinsichtlich des Zieles Opfer — in einer angemessenen Weise verteilt — von allen Beteiligten gemeinsam in Kauf genommen werden müssen. Damit scheiden aus der Debatte alle solchen Argumente aus, die sich allgemein gegen jegliche Form einer Union und speziell gegen den Weg des „functional approach“ richten, d. h. gegen die Annäherung an eine politische Vereinigung Europas auf dem Wege vorläufiger Unionen auf Teilsektoren. Man war sich schon in Straßburg darüber klar geworden, daß der Weg des functional approach der gegenwärtig einzig mögliche ist, nachdem alle übrigen Wege einer europäischen Integration sich bisher als steril erwiesen haben. Damit sind gleichzeitig auch alle solche Argumente gegen den Schumanplan entkräftet, welche den unverzichtbaren Anspruch auf autonome nationale Konjunktur- und Vollbeschäftigungspolitik postulieren oder das Prinzip der Schaffung einheitlicher Teilmärkte aus national-wirtschaftlichen Interessen ablehnen.

Von diesen insoweit geklärten Prämissen gingen sowohl die am 7. Mai 1951 in Frankfurt beschlossene Erklärung des DGB zum Schumanplan als auch die Beschlüsse des Deutschen Bundesrates vom 27. Juni 1951 aus. In beiden Fällen waren diese Prämissen so selbstverständlich, daß sie in den Stellungnahmen gar nicht erst ausdrücklich vorangestellt wurden.

Man wird weiter hinzufügen müssen: Unter „angemessener gemeinsamer Verteilung der Opfer“ muß in der gegenwärtigen außenpolitischen Situation Europas auch ein gewisses Übergewicht der von der Bundesrepublik zu bringenden Opfer verstanden werden.

Eine unter diesen Gesichtspunkten angestrebte Beurteilung des heute vorliegenden Vertragswerkes muß zu folgenden Fragestellungen gelangen:

1. Wie weit ist das Vertragswerk an und in sich funktionsfähig und geeignet, die postulierte Zielsetzung zu erfüllen? Diese Frage würde auf eine materielle Analyse des Vertragswerkes hinausgehen und somit den Bereich der immanenten Kritik umfassen.
2. Wie weit werden Europa und den Partnern der beabsichtigten Union durch das Vertragswerk Opfer zugemutet, welche zwar die Funktionsfähigkeit der

Union an sich nicht berühren, jedoch aus anderen Gründen unzumutbar sind?
Hier handelt es sich um transzendente Kritik.

Wenn auch bisher diese beiden Fragestellungen nicht immer ganz klar herausgearbeitet worden sind, so ist jedoch zur Beantwortung dieser beiden Fragen schon eine umfangreiche Reihe von Analysen, Urteilen und auch Änderungsvorschlägen bekanntgeworden (vgl. hierzu abermals z. B. die Stellungnahmen des Bundesausschusses des DGB und des Bundesrats). Auch in der Wertung dieser bisher gegebenen Antworten ist in Deutschland inzwischen weitgehend Einigkeit erzielt worden. Die abschließende Fragestellung lautet jetzt vielmehr: Gibt es politische Wege, die die aus diesen Urteilen herrührenden Bedenken ausräumen, ohne das Zustandekommen der Union überhaupt zu gefährden — in welcher Weise können sie beschränkt werden? Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das damit herausgestellte Problem: Welche Europa allgemein und Deutschland speziell zugemuteten Opfer sind unerträglich — in welcher Weise können sie vermieden werden?

Unannehmbare Voraussetzungen für Deutschland

Die Entscheidung über den Schumanplan kann nicht allein von der Beurteilung der Vertragstexte und der zusätzlichen Vereinbarungen und Briefwechsel ausgehen. Es müssen vielmehr — soweit Deutschland betroffen ist — sowohl die in Gang befindliche Entflechtung der deutschen Montan-Industrie als auch darüber hinaus die besatzungsrechtlich geschaffenen, besonderen Tatbestände in Deutschland in den Kreis der Betrachtung einbezogen werden. Das Fortbestehen der Ruhrbehörde (ihre vollständige Beseitigung ist z. Zt. noch keineswegs sichergestellt), der alliierten Kohle- und Stahlkontrollgruppen, der Eingriffsrechte der militärischen Sicherheitsbehörde und schließlich der Stahlbehörde verstößt nicht nur gegen das Gleichgewichtsprinzip des Vertragswerkes, sondern belastet darüber hinaus auch materiell den deutschen Partner in wirtschaftlich schwerwiegender Weise, und endlich: es gefährdet sogar die Funktionsfähigkeit der beabsichtigten Montan-Union. Den Vertrag unter Fortbestand dieser Institutionen zu ratifizieren, erscheint daher sowohl vom deutschen Standpunkt als auch vom Standpunkt der Montan-Union aus zielwidrig.

Eine zweite Gruppe von Bedenken richtete sich dagegen, daß die einseitige Zerschlagung der Verbundwirtschaft und des DKV vor Vertragsschluß (bei durchaus Ungewisser Zukunftsregelung), welche durch den Vertrag weitgehend unwiderruflich gemacht wird, gleichfalls den deutschen Partner einseitig beschwert. Wir wenden dabei nicht so sehr gegen die Tatsache, daß bei einer Unterzeichnung des Vertrages in der gegenwärtigen Fassung dieser Mangel an gleichen Rechten fortbestehen würde, als vielmehr gegen die Stabilisierung der Wirtschaftlichkeit der deutschen Montanwirtschaft auf einem künstlich niedrigen Niveau. Die so sehr zusammengeschrumpfte Wirtschaftskraft Deutschlands zwingt zu höchster Produktivitätssteigerung — ein Verzicht auf dieses Ziel ist unzumutbar. In diesen Zusammenhang gehört auch die Forderung nach einer vertraglichen Sicherung des deutschen Investitionsnachholbedarfs angesichts der Tatsache, daß einerseits die Stahlproduktion anderer Partnerländer investitorisch seit Kriegsende in überaus weitgehendem Maße gefördert worden ist und andererseits ein gewisses Schutzprinzip zugunsten gefährdeter Industrien in anderen Partnerländern im Vertragswerk durchaus enthalten ist.

Verstöße gegen Europa

Schließlich sind aber auch aus ausschließlich gesamteuropäischen Gesichtspunkten schwere Bedenken zu erheben, die sich einerseits gegen die mangelnde demokratische Kontrolle der Hohen Behörde, andererseits gegen die (infolge

weitgehender Beschränkung von Revisionsmöglichkeiten) innere Starrheit eines auf 50 Jahre geschlossenen Vertrages richten. Nun sind zwar die Angriffe auf die Hohe Behörde wegen ihrer Natur eines „Super-Kartells“ nur ideologisch verständlich; an und für sich wäre gegen das Kartell dann nichts einzuwenden, wenn es unter straffer Kontrolle parlamentarisch organisierter Gremien mit legislativen Befugnissen stünde. Hier aber liegt der eigentliche Ansatzpunkt für die Kritik: Die „Gemeinsame Versammlung“, welche eine demokratisch-parlamentarische Kontrolle darstellen sollte, ist nach der Konstruktion des Vertrages in Wahrheit nur eine demokratische Verzierung, ihre Befugnisse sind wahrscheinlich praktisch wertlos. Es ist durchaus zu erwarten, daß bei der gegenwärtigen Konstruktion im Laufe der Zeit die Interessen der Schwerindustrie (aus welcher ja die vielen Fachleute für die Hohe Behörde entnommen werden müssen) die Entscheidungen der Hohen Behörde weitgehend steuern werden; gegenüber der zu erwartenden, in der Schwerindustrie verwurzelten Managerbürokratie ist die Versammlung völlig ohne Macht. Auch die Funktionen des „Beratenden Ausschusses“ (ein Drittel Arbeitnehmervertreter) sind unzureichend. An diesem Punkt muß insbesondere auch von gewerkschaftlicher Seite Kritik einsetzen.

Gewerkschaften und Schumanplan.

Wagenführ schrieb im April 1951 u. a., den Gewerkschaften sei von vornherein klar gewesen, daß als Bedingung für die Verwirklichung der gewerkschaftliche Einfluß auf allen Stufen gesichert sein müsse und daß die Montanunion kein Interessentenzusammenschluß sein dürfe und schließlich, daß Deutschland mindestens auf den Gebieten Kohle und Stahl ohne Diskriminierungen, d. h. gleichberechtigt, behandelt werden müsse.¹⁾ *Wagenführ* kritisierte in diesem Zusammenhang zu Recht die geringen Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften im Schumanplan, insonderheit die unzureichenden Befugnisse des Beratenden Ausschusses (Beirat). Die Frankfurter Resolution des DGB enthält jedoch zu diesem Punkt keine Forderungen — wie auch nicht auf anderweitige Ausdehnung der Kontrollen über die Hohe Behörde. Die Frankfurter Formulierung erscheint insgesamt sehr kompromißbereit. Während im Anfang Forderungen ausgesprochen werden (einschränkungslose Aufhebung noch bestehender besatzungsrechtlicher, die wirtschaftliche Gleichberechtigung verhindernder Bestimmungen, wirtschaftliche Regelung des Kohleverkaufs, Gewähr für Berücksichtigung des Investitionsnachholbedarfs sowie Vollzug der Entflechtung unter dem Gesetz Nr. 2? im Geiste des Schumanplans), welche vor Ratifizierung erfüllt, sein „müssen“, heißt es am Schluß, der DGB wolle sich „dafür einsetzen“, daß sie vor Ratifikation „befriedigend geregelt“ würden. Dieser Schluß enthält also eine Abschwächung. Vielleicht aber war eine solche Schlußformulierung angesichts der im damaligen Zeitpunkt besonders zugespitzten Auseinandersetzung über den Schumanplan angebracht, wenn die parteipolitische Neutralität der Gewerkschaften nicht gefährdet werden sollte. In der Zwischenzeit aber sind keine weiteren Präzisierungen erfolgt, und die weitere Entwicklung hat die dehnbaren Auslegungsmöglichkeiten der Frankfurter EntschlieÙung unter Beweis gestellt. So entfernt sich auch *Wagenführ* beispielsweise nicht von der Grundlage dieser EntschlieÙung, wenn er später, (im Gegensatz zu früheren Forderungen) von einem „klug durchdachten System“ spricht, in welchem insbesondere der Beratende Ausschuß (Beirat) als Gegengewicht gegenüber der Hohen Behörde geschaffen worden sei; und wenn er weiter sagt, er „glaube“ nicht, daß es sich

1) R. Wagenführ: Schumanplan und Gewerkschaften, in GM, Heft 4/1951, S. 173.

bei der Hohen Behörde um ein unkontrolliertes, undemokratisches Planungsinstrument handele.²⁾ Wir glauben durchaus das Gegenteil.

Es erscheint an der Zeit, daß der DGB seine Stellung angesichts der inzwischen fortgeschrittenen Entwicklung präzisiert. Die Entschließungen des Bundesrates vom 27. Juni bieten sich als Ausgangspunkt hierfür an. Der DGB sollte im Sinne dieser Beschlüsse sein ganzes Gewicht zur Sicherung unverzichtbarer Lebensrechte in die Waagschale werfen.

Die Bedeutung der Bundesratsbeschlüsse

Der Bundesrat hat für eine Verabschiedung des Ratifikationsgesetzes solche verbindlichen Zusagen der in Frage kommenden Mächte als unabdingbar bezeichnet, welche den Fortfall folgender besatzungsrechtlicher Institutionen und Bestimmungen — spätestens bei Errichtung des gemeinsamen Marktes — sicherstellen sollen: Ruhrbehörde, alliierte Kohle- und Stahlkontrollgruppen, Eingriffsrechte der alliierten Sicherheitsbehörde in Kohle- und Stahlwirtschaft und die Beschränkungen der Stahlkapazität und -produktion. Dieser Beschluß stimmt inhaltlich mit dem Initiativantrag der Hansestadt Hamburg an den Bundesrat überein. In zwei weiteren Punkten wird der Bundesregierung empfohlen, bei Verhandlungen über zusätzliche Abkommen den vordringlichen Investitionsbedarf der deutschen Stahlproduktion zu sichern; sie wird weiter ersucht, „mit Nachdruck“ eine befriedigende Regelung für die Probleme der Verbundwirtschaft und der Kohlenverkaufsorganisation zu erreichen. Auch diese Empfehlungen beruhten auf dem Hamburger Antrag.³⁾ Punkt vier enthält eine Empfehlung, durch gemeinsame Erklärung der Vertragspartner klarstellen zu lassen, daß Leistungen, System und eventuelle Reform der Sozialversicherung sowie die Tarifvertragsfreiheit durch den Vertrag unberührt bleiben. Der fünfte und letzte Punkt verlangt eine Mitwirkung des Bundesrates bei der Willensbildung der deutschen Stellen im Rahmen der Organisation des Schumanplanes.

Diese einstimmigen Beschlüsse des Bundesrates stehen parteitaktischen Erwägungen fern. Sie geben der Bundesregierung eine starke Rückendeckung für neue Verhandlungen mit den übrigen Mächten — sie zwingen aber andererseits die Bundesregierung auch zur Einleitung solcher Verhandlungen. Auch der Bundestag wird nicht an diesen Beschlüssen des Bundesrates vorbeigehen können, denn schließlich ist zur Ratifikation des Schumanplans die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Das Schwergewicht der Entscheidung liegt allerdings beim Bundestag. Der Bundesrat hat nur Bedingungen gestellt und Empfehlungen ausgesprochen, er hat die deutsche Schumanplan-Diskussion atmosphärisch erheblich bereinigt und den Weg für eine sachliche Behandlung freigemacht, jedoch hat er weder ein eindeutiges Ja noch ein eindeutiges Nein ausgesprochen. Es liegt weitgehend bei der Bundesregierung, ob diese ausgezeichnete Plattform für neue internationale Verhandlungen — auch mit dem Petersberg! — ausgenutzt wird. Die Bundesregierung kann sich dabei auf weitgehende Zustimmung der öffentlichen Meinung in der Bundesrepublik stützen⁴⁾.

Zweifellos liegt in der Aufnahme neuer Verhandlungen ein gewisses Risiko, nicht nur hinsichtlich des zu erwartenden Erfolges für die Bundesrepublik, sondern auch wegen der möglichen Gefährdung der bereits erreichten Ergebnisse des Schumanplans. Es besteht aber kein Zweifel, daß *Adenauer* nicht etwa neu verhandeln soll, um die Montan-Union zum Scheitern zu bringen (hierfür hätten

2) R. Wagenführ: Schumanplan und Europawirtschaft, in GM, Heft 6/1951, S. 285/286.

3) Allerdings waren diese Empfehlungen im Antrag Hamburgs als Bedingungen formuliert; vgl. „Hamburger Denkschriften zum Schumanplan“, herausgegeben vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Juli 1951.

4) Vgl. z.B. O. H. (Otto Hoffmann): Revision der Montan-Union — schon jetzt; in der Deutschen Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 9. 6. 1951.

andere Kataloge von „Ratifikationsbedingungen“ greifbar zur Verfügung gestanden!), sondern die neuen Verhandlungen müssen ein Scheitern des Vertrages verhindern, wenn auch die heutigen Umstände und Formulierungen jedenfalls eine deutsche Zustimmung unmöglich machen. Der Schaden, welcher entstehen würde, wenn etwa die deutschen Parlamente sich zu einer Ablehnung des Ratifikationsgesetzes gezwungen sehen würden, ist unabsehbar — sowohl für die zukünftige Entwicklung Europas an sich und der verbleibenden Chancen für eine europäische Integration als auch für die europäische Politik der außereuropäischen Mächte. Auch Frankreich und die USA würden deshalb zu Zugeständnissen gegenüber einem mit Festigkeit vertretenen deutschen Standpunkt bereit sein, wenn sie anders das Zustandekommen der Montan-Union ernstlich in Frage gestellt sähen.

Bei alledem ist das Zeitmoment nicht außer acht zu lassen. Wir haben keinen Grund, auch beim Schumanplan zeitliche Vorleistungen zu erbringen. Das Prinzip der zeitlichen Vorleistung, dem die Bundesrepublik in den letzten beiden Jahren mehrfach sich anvertraut hatte, hat sich als undankbar erwiesen. Angesichts des Übergewichts an Opfern, welches wir dem Schumanplan zu bringen haben (auch wenn unsere Abänderungs- und Ergänzungsforderungen akzeptiert worden sind!), dürfen wir uns von diesem Prinzip entbunden fühlen. Es sollte nun erst einmal abgewartet werden, in welcher Weise die Parlamente der übrigen Parteiländer reagieren — insbesondere auch auf die Forderung des Bundesrates. Die deutsche Bundesregierung könnte bei einer über das Knie gebrochenen deutschen Ratifikation der Montan-Union selbst sogar einen schlechten Dienst erweisen, denn eine glatte Ratifikation in Deutschland wird mit Sicherheit die starken Bedenken der französischen Industrie hinsichtlich ihrer Übervorteilung weiter stützen.

Die Befreiung der Bundesrepublik von alliierter Kontrolle macht immer schnellere Fortschritte — das ist nicht so sehr Ergebnis kluger deutscher Außenpolitik als in weit stärkerem Maße vielmehr Folge der weltpolitischen Entwicklung. Die amerikanische Außenpolitik ist auf dem Wege, sich der notwendigen Konsequenzen für ihre Deutschlandpolitik bewußt zu werden⁵⁾. Deutschlands außenpolitische Position wird weiter wachsen — und damit auch die Aussicht auf eine Realisierung der unabdingbaren Voraussetzungen für eine Ratifikation des Montan-Paktes. Wir haben keinen Grund zur Eile, wohl aber alle Ursache zur Vorsicht.

Weder weiß noch schwarz

Die richtige deutsche Entscheidung über den Schumanplan liegt wahrscheinlich innerhalb der Schattierungen, welche den Raum zwischen den bisherigen Extremen der öffentlichen Diskussionen überbrücken. Leider sind extreme Standpunkte leichter zu argumentieren und verständlich zu machen, zumal „mittlere Wege“ noch zusätzlich das Odium „fauler Kompromisse“ aufgebürdet bekommen. Wir halten die Bundesratsbeschlüsse zum Schumanplan nicht für einen faulen Kompromiß, sondern für eine gangbare Wegrichtung. Daß dieser Weg wirklich begangen werde, hängt nicht zuletzt von einer Präzisierung des Standpunktes der deutschen Gewerkschaften ab.

5) Vgl. z. B. W. H. Chamberlin: Amerikas Kreuzzug im Rückblick, Außenpolitik, Heft 3/1951, S. 190.