

## KRITISCHE GESICHTSPUNKTE ZUM SCHUMANPLAN

Ein Vertragswerk, das der europäischen Idee zu dienen vorgibt, muß trotz unvermeidbarer schlechter Bauabschnitte ein Stück Straße sein, das eindeutig in die Richtung dieses Zieles führt, das keine unübersteigbaren Barrieren aufrichtet. Deshalb dient die kritische Betrachtung des Vertrages einer europäischen Gemeinschaft mehr als eine im Grunde vorbehaltlose Hinnahme. Die Diskussion über die Fragen der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl enthielt anfangs viel häßliche Worte. Das war deshalb der Fall, weil sie bereits angeregt wurde, als Text und Inhalt des Vertrages noch nicht bekannt waren. Die Schwierigkeiten des Problems einer europäischen Teilintegration und die Dichtigkeit des Paragraphengestrüpps aber gestatteten einer interessierten Öffentlichkeit die eigene Beurteilung des Vertragswerkes und seiner Anlagen erst zu einem Zeitpunkt, als durch zahlreiche Publikationen die öffentliche Meinung bereits beeinflußt war.

Inzwischen ist die Betrachtung des Unionplanes mehr und mehr auf eine ruhigere und sachlichere Ebene gehoben worden. Damit treten aber seine neuralgischen Punkte in der Diskussion stärker hervor. Die Erörterung der kritischen Gesichtspunkte muß sich in der Zeit bis zur zweiten Lesung des Ratifikationsgesetzes als nützlich erweisen. Sie bietet auch für die schwebenden Verhandlungen über die latenten Fragen der Union ein besseres Fundament. Im Folgenden sollen einige Mängel des Vertragswerkes angesprochen werden. Dabei wird es nicht möglich sein, Fragen, die über den Rahmen des, Vertrages selbst hinausgehen, unberührt zu lassen.

### *Demokratische oder autoritäre Verfassung?*

Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, wie groß die Macht sein wird, die in den Händen der Organe der europäischen Gemeinschaft, insbesondere der Hohen Behörde, konzentriert ist. Der Vertrag selbst kann über die Frage deshalb nicht genügend Aufschluß geben, weil es sich erst in der Praxis erweisen kann, welchen Wirkungsgrad die der europäischen Gemeinschaft zugebilligten Befugnisse erreichen werden. *Wagenführ* hat in seinen Aufsätzen in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“<sup>1)</sup> Aufbau und Schwächen des Schumanplanes dargestellt. Nach seiner Auffassung „kann die Hohe Behörde nicht als undemokratisch bezeichnet werden, weil sie vernünftige Pläne nur in enger Zusammenarbeit mit den Regierungen und den beteiligten Kreisen der Wirtschaft aufstellen kann“. Unter vernünftigen Plänen müssen offenbar alle Maßnahmen verstanden werden, die im Sinne einer europäischen Produktionssteigerung und Rationalisierung liegen. Praktisch kann die Hohe Behörde dieses Ziel erreichen, indem sie besondere Schwerpunkte begünstigt. Wenn die beiden Länder Deutschland und Frankreich, die jedes mehr als 20 v. H. des Gesamtwertes der Kohle- und Stahlproduktion vertreten, verschiedener Meinung sind, kann ein Mehrheitsbeschluß gegen die deutschen Vertreter ohne weiteres erreicht werden. Die im Vertragstext besonders hervorgehobene persönliche und politische Unabhängigkeit der Hohen Behörde muß solange als Fiktion betrachtet werden, bis das Gegenteil bewiesen wird. Es wird außerdem im Einzelfall schwer nachzuweisen sein, ob gerade die Grundsätze der Supranationalität verletzt worden sind oder nicht.

<sup>1)</sup> Vgl. *Wagenführ*, Schumanplan und Gewerkschaften, GM 1951, Heft 4, S. 173 und *Wirtschaftsprobleme des Schumanplanes*, GM 1951, Heft 6, S. 284.

Wesentlich gravierender als die voraussichtliche Auswirkung der Mehrheitsverhältnisse erscheint uns aber die soziologische Struktur der einzelnen Organe der europäischen Gemeinschaft. In allen beteiligten Ländern bilden die Arbeitnehmer den überwiegenden Teil der Konsumenten. In Deutschland sind es mehr als drei Viertel. Diese Frage muß gestellt werden, weil es darauf ankommt, daß die Organe des Schumanplanes vom Vertrauen der Völker getragen werden. Die Mitglieder der Hohen Behörde und die des Gerichtshofes werden *ernannt*. Die Mitglieder des beratenden Ausschusses werden aus Vorschlägen der zuständigen Organisationen durch die Hohe Behörde ausgewählt. Lediglich die Mitglieder der „Versammlung“ sollen durch die Parlamente oder in direkter Wahl gewählt werden. In allen Fällen liegt das Schwergewicht der Entscheidung bei den Regierungen der Teilnehmerländer. In den meisten Ländern steht die Mehrheit der Arbeitnehmerschaft in Opposition zur Regierung. Die Gefahr einer einseitigen Interessenorientierung in den Organen der europäischen Gemeinschaft ist also nicht von der Hand zu weisen. Demokratische Grundsätze sind bei dem Aufbau aller Organe weder in den Verfahren zu ihrer Bildung noch in der Berücksichtigung der Bevölkerungsanteile, noch in der Berücksichtigung der sozialen Struktur, noch in der Berücksichtigung der ökonomischen Gewichte ausreichend angewendet worden. Dagegen ist die Tendenz unverkennbar, die Nehmer der Gemeinschaft gegenüber dem Gebenden zu begünstigen.

Allerdings ist zuzugeben, daß es in der Natur eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses liegt, wenn die natürlichen Produktionsgrundlagen der ganzen, größeren Gemeinschaft zur Verfügung gestellt werden müssen. Wer ehrlich eine europäische Gemeinschaft erstrebt, muß diese Tatsache billigen. Aber andererseits kann dies doch wohl nur gelten, wenn es sich um eine Gemeinschaft handelt, die auf allen wirtschaftlichen und sozialen Gebieten gebildet wird und die dem Prinzip der Gegenseitigkeit Rechnung trägt. Es wird in der Diskussion von den Befürwortern des Vertragswerkes immer wieder hervorgehoben, daß der Schumanplan nur ein praktischer Anfang sein soll, dem weitere Zusammenschlüsse zwangsläufig folgen müssen. Wenn das zutreffen sollte, dann ist nicht einzusehen, warum man für ein so starres Vertragswerk, das nur geringen Revisionsmöglichkeiten unterliegt, eine Dauer von 50 Jahren vorgesehen hat.

#### *Wirtschaftliche Nachteile*

Es muß einem unvoreingenommenen Betrachter der öffentlichen Aussprache über den Schumanplan auffallen, daß viele Einwände gegen dieses Vertragswerk durch Zuversicht und Glauben widerlegt werden sollen. Eine Reihe solcher kritischer Punkte sind bereits eingehend behandelt worden<sup>2)</sup>. Diese Gesichtspunkte sollen deshalb hier nur kurz wiederholt werden. Besondere Bedeutung kommt dem Problem der zukünftigen Investitionen in den westdeutschen Grundstoffindustrien zu. Es ist bereits in der Bundesratssitzung und im Bundestag auf den Investitionsrückstand des deutschen Kohlenbergbaus und der eisenschaffenden Industrie hingewiesen worden. In der Frage, ob dieser Rückstand bei Anlaufen des Schumanplans genügend berücksichtigt werden kann, sind die einen optimistisch, die anderen pessimistisch. Es wird entscheidend darauf ankommen, ob die Hohe Behörde bei der Begebung ihrer Anleihen auf den Märkten der Teilnehmerländer die zweifellos äußerst umfangreichen benötigten Mittel erhalten wird. Kredite dritter Länder — es ist vor allem an die USA zu denken — könnten bei der Begebung auf die gleichen Schwierigkeiten stoßen, wie sie den deutschen Anleihewünschen entgegenstanden. Das wird namentlich dann der Fall sein, wenn erkennbar wird, daß eine Verwendung für die eisenschaffende Industrie an der

2) Vgl. auch die Ausführungen von Wagenführ.

Ruhr geplant ist. Ob es der eisenschaffenden Industrie Westdeutschlands möglich sein wird, den Investitionsrückstand durch Selbstfinanzierung zu decken, hängt davon ab, wie sich die Preis- und Kostensituation gestalten wird. Ein allzu großer Optimismus dürfte hier kaum am Platze sein.

Die Auflösung des Deutschen Kohlenverkaufs, die Zerreißung der Verbundwirtschaft und die Nicht-Einbeziehung der C-Gesellschaften in eine Neuordnung der Grundstoffindustrie sind in der Presse hinreichend diskutiert worden. Und es dürfte zwischen Gegnern und Befürwortern des Schumanplans kaum eine Meinungsverschiedenheit darüber bestehen, daß die Ausgangsposition der westdeutschen Schwerindustrie durch diese Tatbestände außerordentlich erschwert wird. Die amerikanische öffentliche Meinung zeigt noch äußerst wenig Verständnis für die spezifische deutschen Bedürfnisse. Deshalb muß die Frage besonders unterstrichen werden, warum die Widerstände gegen eine Korrektur dieser Fehler der Vergangenheit so groß sind, wenn man eine *allseitige* Produktionssteigerung wirklich beabsichtigt. Es handelt sich hier doch eindeutig um, eine Vorweg-Diskriminierung und um eine einseitige Kostenmehrbelastung der deutschen Kohle- und Stahlwirtschaft.

Über ein weiteres Problem scheint in der Öffentlichkeit ein grundlegender Irrtum immer mehr an Boden zu gewinnen. Gemeint ist die Alternative, ob sich die Kohle nach dem Standort der Erzproduktion oder umgekehrt orientieren wird. Wirkliche Kenner dieses Problems vertreten die Auffassung, daß es vorteilhafter ist, den Koks zum Standort der Eisenindustrie zu transportieren als eine Bewegung der sperrigen Erze zu den Zechen. Die Situation der Eisenindustrie Lothringens entstand dadurch, daß durch den Friedensvertrag von 1918 Minette und Kohle getrennt wurden. Dieser Umstand war der Anlaß zur Schaffung der Verbundwirtschaft, bei der es durch ein besonderes technisch-organisatorisches Verfahren möglich wurde, die durch den Erztransport entstandenen Mehrkosten aufzufangen.

Die Frage der Preisgestaltung dürfte für die Kohleseite auch in der deutschen Situation nicht ungünstig sein. Anders liegen allerdings die Verhältnisse beim Eisen. Der enge Zusammenhang zwischen Investitionen und dadurch bedingten Rationalisierungsmöglichkeiten auf der einen Seite und der Kosten- und Preisverhältnisse auf der anderen bedingen eine ungünstige Ausgangssituation für die deutschen Stahl- und Eisenpreise.

In diesem Zusammenhang ist folgende Überlegung von Interesse: Wie wird sich die Konkurrenz Dritter auswirken? Die Gefahr eines polnischen Kohlen-Dumpings aus politischen Gründen ist namentlich für den Bedarf der italienischen Stahlerzeugung nicht von der Hand zu weisen, insbesondere wenn man die innerpolitischen Verhältnisse dieses Landes in Betracht zieht. Wenn in der Besprechung der voraussichtlichen ökonomischen Entwicklung der Zustand einer Verknappung von Grundstoffen so stark betont wird, so scheint diesem Argument große Berechtigung zuzukommen. Man sollte nicht verkennen, daß auf der einen Seite der zivile Bedarf an Kohle und Eisen einschließlich der verarbeitenden Industrie auch dritter europäischer Länder bei einer weiteren Normalisierung und steigendem Lebensstandard wachsen wird. Allerdings wird eine solche Entwicklung im gegenwärtigen Augenblick überspielt werden durch gesteigerten Bedarf im Rahmen einer Vorbereitung der europäischen Verteidigung. Es ist deshalb kaum anzunehmen, daß die Mangelsituation schnell beseitigt werden kann. Vielleicht ist es angebracht, den Schumanplan stärker unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten, als es allgemein geschieht. Zweifellos wird die Hohe Behörde in knappen Zeiten den Charakter einer autoritären Lenkungsbehörde

erhalten. Gelingt es nicht, die Produktion von Kohle und Eisen derart zu steigern, daß sowohl der Mehrbedarf für Verteidigungszwecke als auch für friedliche Bedürfnisse gedeckt werden kann, dann wird schon aus diesem Grunde eine wirkliche Vollbeschäftigung und damit eine Hebung des Lebensstandards der Arbeitnehmerschaft aussichtslos erscheinen. Man darf doch nicht vergessen, daß die Diskrepanz zwischen einer nationalwirtschaftlich organisierten Restwirtschaft und einer übernationalen Planung der Grundstoffe zumindest vorläufig bestehen bleiben wird.

Es ist hier außerdem die Frage des Mitbestimmungsrechts zu prüfen. Sicher haben die Befürworter des Schumanplans recht, wenn sie sagen, die Eigentumsregelung und die innerorganisatorischen Probleme der Unternehmungen werden von den Institutionen des Vertragswerkes nicht angetastet. Aber unsere gewerkschaftlichen Überlegungen sollten weitergehen; und das gilt besonders für Perioden mit verstärkter Planung durch die Hohe Behörde. Es ist doch wohl so, daß die Einflüsse der Organe des Schumanplans auf die wirtschaftspolitischen Funktionen der Unternehmungen groß sein werden. Der gewerkschaftliche Kampf erstreckte sich aber in erster Linie auf die wirtschaftliche Mitbestimmung. Es kann also durchaus dahin kommen, daß die Arbeiter an der Ruhr wohl ein Mitbestimmungsrecht aber keine tatsächliche Mitbestimmung haben werden. Hier kommt es besonders darauf an, wie der Mechanismus des Vertragswerkes sich auswirken wird.

Ganz besonders bedeutungsvoll sind für die Arbeitnehmerschaft die Vorschriften des Vertrages über die Sozialversicherung. Danach kann die Hohe Behörde auf eine Gestaltung der Sozialversicherung und der Arbeitslosenversicherung Einfluß nehmen, wenn sie glaubt, daß solche Änderungen schädliche Auswirkungen auf die Unternehmen der Kohle- und Stahlproduktion haben können. Die Hohe Behörde hat ferner die Möglichkeit, die in einzelnen Ländern geltenden Bestimmungen mit dem Ziel einer Änderung zu überprüfen. Die deutsche Sozialversicherung bedarf einer grundlegenden Reform, wenn sie an die Bedürfnisse der westdeutschen Wirtschaft angepaßt werden soll. Es ist klar, daß Arbeiter der Grundstoffindustrien, die nach den Freizügigkeitsbestimmungen des Planes in einem anderen Land Arbeit annehmen, aus der deutschen Sozialversicherung ausscheiden müssen. Es ist praktisch denkbar, daß durch die Hohe Behörde für die Arbeiter der Kohle- und Stahlwirtschaft andere rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden hinsichtlich der Sozialversicherung als für die Arbeiter der übrigen Wirtschaftszweige des gleichen Landes. Da also die Gefahr einer Desintegration der Nationalwirtschaften auch auf dem Gebiet der Sozialversicherung gegeben ist, sollten die erforderlichen Schritte unternommen werden, um in dieser Frage eine Klärung herbeizuführen.

Die angesprochenen politischen, wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Vorbehalte gegen eine Realisierung des Schumanplans in der vertraglich festgelegten Form machen es außerordentlich schwer, auch ein bedingtes „Ja“ auszusprechen. Die Vertagung der zweiten Lesung des Ratifikationsgesetzes bis nach den Parlamentsferien schafft glücklicherweise noch eine geringe Zeitspanne zur ruhigen Überlegung. Die dargelegten Bedenken gegen die rein ökonomischen Auswirkungen des Planes würden weit weniger gravierend sein, wenn der Vertrag die soziologischen Realitäten stärker berücksichtigt hätte. Das nationalwirtschaftliche Denken muß überwunden werden. Seine Überwindung kann aber nur gelingen, wenn die gesellschaftlichen Spannungen beseitigt werden. Die minimale Berücksichtigung des gesellschaftlichen Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer und Konsumenten im Vertragswerk ist ein schlechter Start, wenn man solche Spannungen ausräumen will.