

EUROPA-WIRTSCHAFT

DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS AN DER JAHRESWENDE 1953/54

I. Allgemeiner Überblick

Am Ende eines Geschäftsjahres pflegt man eine Bilanz aufzustellen, aus der die wirtschaftlichen Ergebnisse des abgelaufenen Zeitraumes eindeutig hervorgehen. Im Politischen ist es dagegen nur selten möglich, Aktiva und Passiva, Gewinn und Verlust, zahlenmäßig zu fixieren. Denn eine von zahllosen Faktoren sehr unterschiedlicher Art beeinflusste Entwicklung entzieht sich rechenhafter Beurteilung. Hier muß daher ein Überblick über das Erstrebt und das Erreichte, über die gelösten und die noch offenen Probleme, die exakten Angaben einer Bilanz ersetzen.

In besonders starkem Maße gilt dies für das nun hinter uns liegende Jahr europäischer Bemühungen. Die Frage, was eigentlich 1953 auf diesem Gebiete Positives erreicht wurde — sei es nun in der Weiterführung bereits vorhandener Ansätze oder auch in der Klärung bisher nur undeutlich gesehener Schwierigkeiten — ist keineswegs einfach zu beantworten. Damit ist schon angedeutet, daß die Aktivposten der europäischen Bilanz des vergangenen Jahres nicht gerade besonders eindrucksvoll und überzeugend sind.

In der Tat kann man von den hoffnungsvollen Träumen der Optimisten nicht behaupten, daß sie in Erfüllung gegangen sind. Weder konnte die Rückkehr zur freien Konvertibilität der Währungen verwirklicht werden, die

manche schon nahe bevorstehend glaubten, noch hat die Montanunion den erwarteten machtvollen Sog zu einer allgemeinen wirtschaftlichen Integration ausgelöst; statt dessen ist sie vor schwierige Probleme gestellt worden, die ihr Prestige in manchen Augen nicht unwesentlich geschmälert haben. Von den noch in der Planung begriffenen Projekten ist die Verkehrsunion nicht viel weiter vorangekommen, und die Beratungen über die Agrarunion scheinen völlig festgefahren zu sein. Und schließlich haben die Verhandlungen über die Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), in deren Rahmen auch ein freier Verkehr von Waren, Kapital und Arbeitskräften zwischen den sechs Mitgliedsstaaten vorgesehen ist, einen mehr als schleppenden Verlauf aufzuweisen, wenngleich man sich über die grundlegenden Dinge einigen konnte. Doch ist damit noch nichts Konkretes erreicht, da der Hürdenlauf der Ratifizierungen noch bevorsteht — ein Problem, das sich in ähnlichen Zusammenhängen in seiner ganzen Schwere deutlich genug gezeigt hat. Weiter mag auch auf die immer noch ungelöste Saarfrage hingewiesen sein, die sich nachgerade zu einem Pfahl im Fleische Europas entwickelt hat. Und wenn auch über das Triestproblem die Gemüter allmählich wieder zur Ruhe zu kommen scheinen, bleibt doch das bedenkliche Faktum bestehen, daß Italien hier ein Faustpfand für europäische Konzessionen in der Hand zu haben glaubt und damit dem französischen Beispiel gefolgt ist.

Aber heißt dies alles schon, daß die Pessimisten und Skeptiker triumphieren können? Gewiß gibt es der Pessimisten, die vor den schier unüberwindlichen Problemen kapitulieren möchten — obwohl sie im Grunde das Ziel Europa bejahen — heute gar viele, vielleicht sogar noch mehr als vor zwei oder drei Jahren. Und die Skeptiker, die von vornherein nicht an die Überwindung des nationalistischen

Souveränitätsdogmas glauben, werden ohnehin nur durch Erfolge zu bekehren sein. Steht es also schlecht um das bisherige Ergebnis der europäischen Integrationsanstrengungen?

Bei nüchterner Beurteilung, die sich weder auf eine „frisierter“ Bilanz stützt, um so ein günstigeres Bild zu erhalten, noch das Ziel der Integration überhaupt als unreal betrachtet, wäre dies eine voreilige Schlußfolgerung. Vielmehr kommt es darauf an, die einzelnen Aktiv- und Passivposten in ihrer wirklichen Gewichtung zu erkennen und vorsichtig gegeneinander abzuwägen.

Daß dabei die *Kohle-Stahl-Gemeinschaft* in den letzten Monaten nicht unerheblich von ihrer früheren Faszinationskraft eingebüßt hat, ist ein offenes Geheimnis. Zwischen Theorie und Wirklichkeit klafft auch hier eine allzu große Lücke. Nicht zuletzt ist es gerade die deutsche Schwerindustrie, die — trotz aller Bejahung der grundsätzlichen Konzeption — der bisherigen Politik der Hohen Behörde sehr kritisch gegenübersteht. Seit der gemeinsame Markt für Kohle (am 10. Februar 1953) und der für Stahl (am 1. Mai 1953) in Kraft getreten sind, hat sich ein unerquickliches Problem nach dem anderen ergeben. Wichtiger als die mannigfachen technischen Fragen vom Streit über die Umsatzsteuer bis zu der heftig umstrittenen Moselkanalisierung sind die grundlegenden Probleme, die um so schärfer hervortreten, je länger die Montanunion funktioniert. Daß es der Hohen Behörde bisher nicht gelungen ist, den Konjunkturrückgang durch eine zielbewußte Investitions- und Expansionspolitik aufzufangen, ist zweifellos ein bedenkliches Zeichen, zumal der Kampf um den Absatz immer wieder zeigt, daß die nationalen Interessen nach wie vor über europäische Gesichtspunkte dominieren. Ebenso können die in diesem Zusammenhang zwischen Hoher Behörde und Schwerindustrie aufgetauchten Meinungsverschiedenheiten über die Preis- und Kartellpolitik keineswegs mehr als Schönheitsfehler oder gar Kinderkrankheiten der Montanunion angesehen werden. Vielmehr handelt es sich um die Folgen der Konstruktionsfehler, die nun in sehr greifbarer und schwerwiegender Form deutlich werden, nachdem man sich anfänglich infolge der günstigen Marktlage über sie hinwegtäuscht hatte. Die Hohe Behörde steht hier zweifellos vor den folgenschwersten Entscheidungen ihrer bisherigen Tätigkeit. Denn sie wird nun endgültig die Frage zu beantworten haben, ob die Kohle-Stahl-Gemeinschaft eine Wettbewerbsordnung oder ein übernationales Superkartell darstellen soll.

Die *Europäische Zahlungsunion* hat zwar auch nicht die Erwartungen der Optimisten erfüllt, doch kann bei objektiver Betrachtung festgestellt werden, daß 1953 für die EZU insgesamt ein positiv zu beurteilendes Jahr ge-

wesen ist. Daß die angestrebte Rückkehr zur freien Konvertibilität ausgeblieben ist, beweist eben nur, daß die Voraussetzungen für diesen Schritt noch nicht gegeben sind. Hierzu gehört nicht nur, daß die Mitglieder der EZU ihren Außenhandel mehr oder weniger vollständig liberalisieren und ihr finanzielles Gleichgewicht unter allen Umständen zu gewährleisten suchen, sondern genau so auch, daß die USA bereit sind, ihre protektionistische Handelspolitik aufzugeben und daß der Internationale Währungsfonds erhebliche Mittel zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen in den Zahlungsbilanzen zur Verfügung stellt.

Wenn heute von manchen Seiten darauf gedrängt wird, die Zahlungsunion abzuschaffen und durch convertible Währungen zu ersetzen, so wird dabei — abgesehen von den genannten Voraussetzungen — nur allzu leicht vergessen, welche Verdienste sich die EZU bisher um die Liberalisierung und die Ausweitung des inner-europäischen Handels erworben hat. Gerade das abgelaufene Jahr brachte auf diesem Gebiet beachtliche Fortschritte. Frankreich, das die Liberalisierung auf Grund seiner ständigen Defizite seit längerem völlig suspendiert hatte, konnte sich dem Druck der EZU bzw. der OEEC nicht mehr länger entziehen und befreite ab 1. Oktober zunächst einmal 8 vH seiner Einfuhr von Mengenbegrenzungen; eine weitere Erhöhung dieses Satzes auf 20 vH wurde zugesagt. Ob Frankreich die ihm auferlegte Verpflichtung erfüllen wird, bis zum 1. März den Anteil seiner liberalisierten Einfuhr auf 75 vH zu steigern, bleibt allerdings abzuwarten. Großbritannien konnte seine Liberalisierungsquote, die noch im Frühjahr und Sommer bei 58,5 vH lag, auf 75 vH steigern. In sehr erfreulicher Weise hat sich auch Österreich entwickelt, das als struktureller Schuldner noch vor nicht allzulanger Zeit von der Liberalisierungspflicht befreit war. Nach Umkehr seiner Zahlungsposition gehört es jetzt schon zu den Gläubigern, die für ihren Verrechnungsverkehr eine Zusatzquote benötigen. Daraufhin wurde der österreichische Import ab 1. Januar zu 50 vH liberalisiert.

Angesichts dieser Lage konnte die OEEC den allgemeinverbindlichen Liberalisierungssatz auf 75 vH erhöhen (eine Anzahl von Ländern hat bereits über 90 vH ihrer Einfuhr aus den Fesseln der Kontingente befreit, so die Bundesrepublik, Belgien-Luxemburg, die Niederlande, Schweden, die Schweiz, Italien und Portugal). — Wenn daher bis 31. März dieses Jahres entschieden werden muß, ob die EZU über den 30. Juni hinaus noch ein weiteres Jahr verlängert werden soll oder nicht, so dürfte diese Entscheidung aller Voraussicht nach zugunsten einer Fortsetzung fallen. Das schließt natürlich nicht aus, daß der Mechanismus der Zahlungsunion selbst in mancher Weise verbesserungsfähig ist.

Als kleiner Lichtblick darf schließlich die in den letzten Monaten erkennbare Verbesserung in der *Benelux-Union* betrachtet werden, nachdem es lange Zeit so aussah, als sei dieses Musterbeispiel für die größere Europaunion zum Scheitern verurteilt. Am 16. November trat in Brüssel zum ersten Male der Ministerrat der Benelux zusammen, der durch ein Abkommen im Juli 1953 geschaffen worden ist, um die aufgetretenen Schwierigkeiten zu lösen. Im Hinblick auf das gemeinsame Ziel waren die Niederlande zu einer beachtlichen Vorleistung bereit in Form einer allgemeinen Lohnerhöhung um 5 vH ab 1. Januar und des Verzichtes auf Umsatzsteuerrückvergütung für Lieferungen nach Belgien-Luxemburg. Damit sind zweifellos sehr wesentliche Konfliktsstoffe in ihrer Bedeutung entscheidend verringert. Denn der belgische Widerstand gegen die Verwirklichung der Benelux basierte vor allem auf dem Argument der viel günstigeren Kostenlage der Niederlande und der sich daraus ergebenden Unterschiede in der Konkurrenzfähigkeit. Ferner einigte man sich über eine gemeinsame Handelspolitik der Benelux-Union gegenüber dritten Staaten.

Versucht man, das Ergebnis der wirtschaftlichen Integrationsbemühungen des abgelaufenen Jahres zusammenzufassen, so dürfte dies wohl darauf hinauslaufen, daß die Probleme und die Grenzen der bisherigen Ansätze allgemein klargeworden sind. Sowohl die Entwicklung der Montanunion wie die Erfahrungen der EZU haben gezeigt, daß die funktionelle Teilintegration keine echte Lösung bedeutet. Sie kann nur ein erster Schritt auf dem Wege nach Europa sein, aber niemals mehr. Wenn ihre Möglichkeiten überschätzt werden, wie es bislang geschehen ist, liegt die Gefahr der Desintegration gefährlich nahe. Je schneller die Irrtümer der Vergangenheit auf Grund der bisherigen Erfahrungen berichtigt werden, um so eher wird man die zweckmäßigen Wege zur Vollintegration finden.

Vielleicht kann man daher den heutigen Stand der wirtschaftlichen Integration Europas mit einem Beispiel aus dem Sport vergleichen. Was die europäischen Optimisten gewissermaßen als 100-m-Lauf angesehen haben, hat sich nun endlich als kilometerlanger Gepäckmarsch mit vielen Hindernissen herausgestellt. Schon die ersten Schwierigkeiten haben gezeigt, daß die wirkliche Problematik nicht genügend erfaßt wurde. Alles kommt nun darauf an, den Abstand zwischen Theorie und Realität möglichst schnell zu verringern.

Das Problem für 1954, dessen Lösung zugleich alle Schwierigkeiten der bisherigen Integrationsformen und -projekte beseitigt oder doch erleichtert, ist die gemeinsame Wirtschaftspolitik aller europäischen Länder. Es muß offen erkannt werden, daß das Souveränitätsdogma letztlich

die Wurzel aller Übel ist. Solange nicht an dieser Stelle angepackt wird, wird man nicht über Halbheiten hinauskommen, die im Grunde nur neue Probleme schaffen, wie die Ergebnisse der EZU und der Montanunion gezeigt haben. Aber die Lösung der Souveränitätsfrage muß eben eine echte sein, d. h. wirklich auf der Gleichberechtigung aller Partner beruhen.

II. Die Lage auf einzelnen Integrationssektoren

Die EZU

Die Entwicklung der Europäischen Zahlungsunion bot auch in den letzten Monaten, wie bereits angedeutet, im allgemeinen ein günstiges Bild. Bis Ende Oktober stiegen die Barreserven der EZU auf 451,8 Millionen Dollar und erreichten damit einen Höchststand. Allerdings muß dabei berücksichtigt werden, daß das Anwachsen der Barbestände zu einem erheblichen Teil auf die französischen Zahlungen zurückgeht. Denn Frankreich mußte zur Abdeckung seiner laufenden Defizite bis Ende Oktober insgesamt 269,1 Millionen Dollar in Gold an die EZU abführen.

Zur Stärkung der Reserven tragen weiter die amerikanischen Sonderzuweisungen für strukturelle Schuldner bei, die Ende Oktober den Betrag von 352,8 Millionen Dollar erreicht hatten und in den letzten Monaten vor allem zur Abdeckung der griechischen Defizite dienten.

Entgegen den Erwartungen hat der deutsche Forderungssaldo weiter zugenommen. Der Rückgang der monatlichen Überschüsse im vergangenen Sommer (Juni 52,9 Millionen Dollar, Juli 43,9 Millionen Dollar, August 12,7 Millionen Dollar) hielt trotz Anlaufen der Zahlungsverpflichtungen aus den internationalen Schuldenabkommen im Herbst nicht mehr weiter an. Im September erzielte die Bundesrepublik bereits wieder einen Überschuß von 26,8 Millionen Dollar und im Oktober sogar von 44,4 Millionen Dollar. Ende Oktober erreichte der kumulative deutsche Saldo 705,3 Millionen Dollar und überschritt damit die Quote der Bundesrepublik (Grundquote 500 Millionen und Zusatzquoten von insgesamt 200 Millionen Dollar). Deutschland erhielt daher eine weitere Zusatzquote (Rallonge) von 100 Millionen Dollar. Um dem ständigen Anwachsen des deutschen Saldos entgegenzuwirken, erfolgte eine erneute beträchtliche Erhöhung der Devisenzuteilungen für private Zwecke.

Die Montanunion

Unter den verschiedenen Sitzungen, die von den Organen der Kohle-Stahl-Gemeinschaft in den letzten Monaten abgehalten wurden, ist u. a. die Tagung des Beratenden Ausschusses,

dem Vertreter der Produzenten, Konsumenten und Arbeitnehmer angehören, vom 21. bis 22. September 1953 bemerkenswert, weil sich dieses Gremium besonders mit den Gefahren einer Absatzkrise beschäftigte. Dieses Problem wurde vor allem auf dem Kohlenmarkt als dringlich angesehen; aber auch für den Stahlmarkt wurden Maßnahmen zur Stabilisierung der Beschäftigung empfohlen. Große Beachtung fand weiter die Aufforderung an die Hohe Behörde, die Kartellbestimmungen des Montanunion-Vertrages vorsichtig zu handhaben.

Damit wurde ein Problem angeschnitten, das in den vergangenen Monaten im Mittelpunkt der Diskussion stand. Als nämlich der gemeinsame Markt in Kraft trat, lag eine relativ ausgeglichene Marktlage vor. Inzwischen hat nun aber die Nachfrage allenthalben nachgelassen, so daß der Kampf um den Absatz in voller Schärfe entbrannt ist. Dadurch geriet die bisherige Preispolitik der Hohen Behörde in eine kritische Situation. Nach dem Statut der Montanunion müssen alle Preise veröffentlicht werden, um so die Marktübersicht zu erleichtern und Diskriminierungen einzelner Käufer zu verhindern. Tatsächlich haben jedoch geheime Preisunterbietungen stattgefunden, vor allem von seiten Frankreichs, Belgiens und der Niederlande, die von Vertretern der Hohen Behörde auf 5 bis 20 vH der bekanntgegebenen Preise geschätzt wurden. Nur die deutschen Produzenten haben sich streng an die Statuten gehalten.

Ein weiteres Preisproblem ergab sich aus dem Exportkartell der Stahlindustrie der sechs Staaten gegenüber Nichtmitgliedern. Die ursprünglich von der Hohen Behörde geduldete Abmachung wurde nun von dieser Seite einem nicht unerheblichen Druck ausgesetzt, um eine freiwillige Auflösung zu erreichen. Hinter diesem Vorgehen stehen amerikanische Einwände gegen das Exportkartell, wobei auch die Frage der Gewährung amerikanischer Kredite an die Montanunion eine Rolle spielt. Die betroffenen Stahlindustrien haben sich daraufhin teilweise sehr heftig gegen die neue Linie der Kartellpolitik der Hohen Behörde zur Wehr gesetzt.

Zur Beurteilung der gegenwärtigen Lage ist auch die Tatsache von Bedeutung, daß der wichtigste Konkurrent der Montanunion, Großbritannien, Stahl auf dem Weltmarkt bis zu 100 DM je Tonne billiger anbietet. Angesichts dieser Situation ist daher kaum zu erwarten, daß die geplante enge Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und der Montanunion wirklich ernsthafte Formen annimmt.

Alle diese Fragen nebst anderen Problemen waren in den vergangenen Monaten Gegenstand mehrerer Sitzungen des Beratenden Ausschusses und des Ministerrates der Montanunion. Sie werden auch weiterhin im Mittelpunkt des Interesses stehen.

Nicht unbeachtet blieb auch die vom Berliner Senat Ende November abgegebene Erklärung, daß über die Möglichkeit der Einbeziehung West-Berlins in die Montanunion weiter verhandelt würde, da wichtige politische und wirtschaftliche Gründe für eine Teilnahme Berlins an der Kohle-Stahl-Gemeinschaft sprechen. Alliierte Kreise vertreten allerdings die Auffassung, daß gegenwärtig wenig Hoffnung auf Verwirklichung dieses Planes besteht, weil formal immer noch der Viermächtestatus für Berlin in Kraft ist.

Anfang Dezember stattete der Präsident der Hohen Behörde, Monnet, der Bundesrepublik den ersten offiziellen Besuch ab.

Die Verkehrsunion

Im Gegensatz zu den optimistischen Erwartungen, die noch vor einem Jahr dem Plan einer europäischen Verkehrsunion entgegengebracht wurden, weil man hier weniger Probleme als auf anderen Sektoren zu sehen glaubte, ist auch dieses Projekt einer weiteren Teilintegration seit längerem in ein Stadium der Stagnation geraten. Zwar fand vom 12. bis 17. Oktober eine Verkehrsministerkonferenz der interessierten Staaten (einschließlich Spanien) statt, doch waren die konstruktiven Ergebnisse sehr gering. Der Plan einer Hohen Behörde für den Verkehrssektor wurde zunächst fallen gelassen. An ihre Stelle soll eine ständige europäische Verkehrsministerkonferenz treten, die der OEEC in Paris unterstellt sein wird. An eine engere Bindung der beteiligten Länder ist dabei nicht gedacht; das neue Gremium soll lediglich die Möglichkeiten zur Rationalisierung und Koordinierung der europäischen Verkehrseinrichtungen prüfen. Seine Entschlüsse werden also keinen verpflichtenden Charakter haben.

Das Ergebnis der Brüsseler Konferenz — das zudem erst in Kraft tritt, wenn das entsprechende Abkommen von mindestens sechs Ländern ratifiziert ist — kann bei genauerer Betrachtung nur als Verlegenheitslösung angesehen werden. Tatsache ist jedenfalls, daß sich diejenigen Mitglieder der Montanunion, die eine übernationale Transportbehörde wünschten, gegenüber Großbritannien und Skandinavien, die grundsätzlich nicht über den losen Rahmen der OEEC hinausgehen wollen, nicht durchsetzen konnten.

Unter den Beschlüssen der Konferenz ist noch eine Liste der dringlichen Autobahn- und Kanalbauprojekte zu nennen. Daß hierbei eine Autobahn von Paris über Spanien nach Portugal sowie innerspanische Autobahnen eine besondere Aufmerksamkeit erfuhren, dürfte für die Berücksichtigung strategischer Überlegungen sprechen. Eine weitere Resolution soll die Grundlage abgeben für die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Bildung einer Organisation

für internationale Straßenfinanzierung. Unter den als vordringlich festgelegten Binnenschifffahrtsprojekten steht der Rhein im Vordergrund (Vertiefung zwischen Mainz und St. Goar, Ausbau des Oberrheins für größere Schiffe, Ausbau bzw. Schaffung der Verbindungen Rhein—Scheide, Rhein—Maas, Rhein—Rhône sowie Rhein—Main—Donau). Über die ebenfalls vorgesehene Kanalisierung der Mosel (mit 13 Staustufen) ist bereits eine sehr heftige Debatte entstanden, die die ganze Problematik solcher internationaler Kanalpläne aufgeheitelt hat. Hauptinteressent an dem Moselkanal ist nämlich die lothringische Schwerindustrie, die sich davon eine erhebliche Verbilligung der Transportkosten für Ruhrkohle und für Stahlexporte über die Beneluxhäfen verspricht. Dafür sind weiter im wesentlichen nur der Hafen Rotterdam und die Einwohner des Moseltals, die bisher vornehmlich von Weinbau und Fremdenverkehr lebten und sich nun von der Kanalisierung einen wirtschaftlichen Aufschwung versprechen (bessere Stromversorgung und Ansiedlung von Industrien). Dagegen sind die Ruhrindustrie, der Hafen Straßburg und die nordfranzösischen Häfen, die deutsche Binnenschiffahrt, die Deutsche Bundesbahn sowie die belgische und die luxemburgische Schwerindustrie, die sich alle einen mehr oder minder erheblichen Einnahmerückgang für den Fall einer Verwirklichung des Planes ausgerechnet haben, während die Saarländische Wirtschaft sich desinteressiert zeigt. Nach dem bisherigen Stand der Diskussion scheint es sicher, daß bei Zugrundelegung der wirtschaftlichen Erwägungen aller irgendwie Beteiligten nicht mit der Inangriffnahme des Kanalprojektes zu rechnen sein dürfte, da die Interessen der Gegner wohl als schwerer wiegend anzusehen sind. Dies schließt allerdings nicht aus, daß aus politischen Gründen anders entschieden werden kann.

Sonstiges

Weitgehend unbeachtet vollzog sich im letzten Jahr die Schaffung des *Europäischen Rates für Kernphysik*, der seinen Sitz in Genf hat, wo ein riesiges internationales Laboratorium mit modernster Ausstattung zur Erforschung der Atomenergie und der kosmischen Strahlen errichtet werden soll. Mitglieder sind außer den sechs Montanunion-Staaten Großbritannien, Dänemark, Schweden, Norwegen, die Schweiz und Jugoslawien. Die Forschungen der neuen Organisation sollen rein wissenschaftlichen Charakter tragen und keineswegs militärischen Zwecken dienen. Die Ergebnisse der theoretischen und experimentellen Untersuchungen sollen allgemein zugänglich sein. Für die Innehaltung dieser Zielsetzungen dürfte die Neutralitätspolitik der Schweiz die beste Gewähr bieten.

Dr. EGON TUCHTFELDT