

# EUROPA-WIRTSCHAFT

## DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM SOMMER 1954

### I. Allgemeiner Überblick

Unter den Ereignissen, die im abgelaufenen Quartal für das Bild der europäischen Einigungs-bemühungen von genereller Bedeutung waren, mag an erster Stelle das fünfjährige Bestehen des *Straßburger Europarates* genannt sein. Denn was diese Institution erreicht bzw. nicht erreicht hat, ist charakteristisch für das bisherige Ringen um die Integration Europas überhaupt.

Am 5. Mai 1949 unterzeichneten die Vertreter von zehn europäischen Ländern das Abkommen über die Schaffung des Europarates. Wenige Wochen später nahmen seine Organe, der Ministerrat und die Beratende Versammlung, in Straßburg ihre Tätigkeit auf. Fünf weitere Staaten traten dem Abkommen in der Folgezeit bei.

Immer wieder wird dem Europarat vorgeworfen, daß seine Arbeit aus vielen schönen Reden und wenig Taten bestehe. Gewiß ist weniger erreicht worden, als man gehofft hatte. Und die anfängliche Begeisterung, mit der sich viele über den mühseligen Weg zu einem geeinten Europa hinwegtäuschten, hat längst einer illusionslosen und zähen Arbeit an den zahlreichen Einzelproblemen größeren und kleineren Umfangs Platz gemacht. Einige mögen dabei resigniert haben, nicht zuletzt wegen der auch heute noch kaum überbrückbar scheinenden Gegensätze zwischen der klein- und der gesamt-europäischen Lösung. Andere vielleicht wegen der nicht enden wollenden Saargespräche oder ähnlicher Meinungsverschiedenheiten.

Aber trotz aller Kritik hat der Europarat zweifellos eine Menge Positives geleistet. Zum ersten Male wurden hier die Methoden der parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene angewendet. Der Europarat ist damit die erste politische Institution, die auf der Rechtsgleichheit aller Mitglieder aufgebaut ist. Was dies bedeutet, werden erst spätere Generationen einmal voll zu würdigen verstehen, wenn ein politisch und wirtschaftlich geeintes Europa Realität geworden ist und der Souveränitätsdogmatismus seiner früheren Kleinstaaten als tragischer historischer Irrtum in den Geschichtsbüchern behandelt wird.

Eine ganze Reihe von Integrationsproblemen sozialer, kultureller und administrativer Art, die über den nationalen Rahmen hinausgehen, ist in Straßburg auf gesamt-europäischer Ebene ausführlich beraten und teilweise auch zufriedenstellend gelöst worden. Besonders hervorzuheben ist die Bedeutung des Rates als ständiges Dis-

kussionsforum für die grundlegenden politischen und wirtschaftlichen Fragen der Integration. Auch auf diesen Gebieten wird in Straßburg ein Baustein nach dem anderen zu dem großen Haus Europa zusammengetragen.

Einen Schwerpunkt in der Arbeit des Europarates bildete in diesem Frühjahr die *Saarfrage*. Es ging dabei um den Bericht, den der holländische Abgeordnete *van der Goes van Naters* für den Europarat ausgearbeitet hat. Der Naters-Plan bildete insofern einen gewissen Fortschritt, als die endlosen Saargespräche dadurch eine feste Diskussionsgrundlage erhielten. Auf der Basis dieses Planes, der im Kern eine Europäisierung des Saarlandes vorsieht, schien sich zunächst eine Annäherung der Standpunkte zu vollziehen, doch erwies sich diese Hoffnung bald als trügerisch. In der außenpolitischen Debatte des Deutschen Bundestages am 29. April zeigte sich, daß auch innerhalb der Regierungskoalition starke Widerstände gegen die Kompromißbereitschaft des Bundeskanzlers in dieser Frage vorhanden sind, während die SPD die Möglichkeit einer Europäisierung überhaupt ablehnt.

Um die als politische Dachorganisation für Montanunion und EVG geplante *Europäische Politische Gemeinschaft* ist es in den letzten Monaten immer stiller geworden. Die grundlegende Schwäche dieses Vertragswerkes liegt darin, daß über die entscheidenden wirtschafts-politischen Probleme der europäischen Integration praktisch kaum etwas gesagt wird. Die Schaffung einer gemeinsamen Währung sowie eines freien Verkehrs für alle Waren, Menschen und Kapitalien und nicht zuletzt eine einheitliche Wirtschaftspolitik sind nun einmal der Unterbau, ohne dessen sinnvolle Konstruktion alle politischen Pläne nicht zu realisieren sind.

Gerade die Schwierigkeiten der *Montanunion* und der *EZU* zeigen immer wieder, daß alle Integrationsformen, die nicht Europa in seiner ganzen wirtschaftlichen Wirklichkeit umfassen, notwendig mehr oder weniger große Schwächen aufweisen, aus denen neue Probleme überhaupt erst entstehen. So wertvoll die bisherigen Erfahrungen mit der Teilintegration auch sind, so können sie doch nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Form der Europapolitik letztlich eine Sackgasse bedeutet. Und es scheint, als sei dieser Punkt, an dem es nicht mehr weiter geht, schon erreicht. Um die Verlängerung der Europäischen Zahlungsunion um ein Jahr hat es ein monatelanges Tauziehen gegeben, das alles andere als ermutigend wirkt. Auch die gerade in Deutschland sich mehrende Kritik an der Montanunion hat in der beunruhigenden Entwicklung der Absatz- und Beschäftigungslage einen Anknüpfungspunkt, der nicht nur wirtschaftlich, sondern auch psychologisch bedenklich ist. Denn wenn in den breiten Schichten der Bevölkerung der Kredit der europäischen Idee infolge der Unvollkommenheit der bisherigen

Maßnahmen erst einmal verspielt ist, wird es sehr schwer halten, ihn durch eine bessere Integrationspolitik wiederherzustellen.

Im Gegensatz zu den großen europäischen Projekten machen seit einiger Zeit die kleinen regionalen Integrationsbestrebungen beachtliche Fortschritte. Nachdem sich der Ministerrat der *Beneluxländer* schon am 5. Februar prinzipiell über die Freigabe des Kapitalverkehrs geeinigt hatte, erzielte er in einer weiteren Konferenz am 27. März auch Übereinstimmung über die Durchführungsmethoden. Innerhalb kurzer Frist sollen zwischen Belgien-Luxemburg und den Niederlanden freier Devisenverkehr, unbeschränkter Handel mit Wertpapieren und Grundstücken, Freiheit für gegenseitige Investitionen in Handel und Industrie usw. eingeführt werden. Bemerkenswert ist, daß alle diese Geschäfte außerhalb der EZU abgewickelt werden sollen. Die Beneluxunion ist also entschlossen, für ihren eigenen Raum mit der Rückkehr zur freien Konvertibilität der Währungen nicht mehr länger zu warten. Dabei ist zu beachten, daß die meisten dieser Maßnahmen nur die Niederlande betreffen, da Belgien-Luxemburg ohnehin schon eine liberale Politik treibt.

Auch auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik macht die Benelux Fortschritte. Nachdem für die Einfuhren aus den übrigen EZU-Ländern bereits seit März eine gemeinsame Liberalisierungsliste gilt, wurde jetzt dasselbe Verfahren auch gegenüber der Dollarzone beschlossen.

Weitgehend unbemerkt von der übrigen europäischen Öffentlichkeit ist in den letzten Monaten die regionale *skandinavische* Integration ebenfalls ein erhebliches Stück vorangekommen. Was die Montanunion noch im Laufe dieses Jahres für die Montanberufe zu erreichen hofft, wurde in Skandinavien schon ab 1. Juli für alle Berufe verwirklicht, nämlich der gemeinsame Arbeitsmarkt. Mitte Mai wurde in Kopenhagen ein Abkommen unterzeichnet, das alle Arbeitnehmer Dänemarks, Norwegens, Schwedens und Finnlands zu skandinavischen Arbeitnehmern macht. Jeder Staatsangehörige dieser vier Länder darf jetzt arbeiten, wo er will, ohne vorher eine Behörde um Erlaubnis fragen zu müssen. Ausgenommen von dieser Regelung sind vorerst noch selbständige Gewerbetreibende sowie Berufe, die besonders strengen Zulassungsbestimmungen unterliegen. Aber ihre Einbeziehung in die Freizügigkeit ist für später in Aussicht genommen. Gleichzeitig mit der Schaffung des gemeinsamen Arbeitsmarktes ist für alle Skandinavier die Bewilligungspflicht für Aufenthalte über drei Monate in einem der anderen Länder aufgehoben worden. Weiter wurde Island eingeladen, sich dem Abkommen anzuschließen.

Kennzeichnend für die Art und Weise, wie man in Skandinavien das Problem der Integration anpackt, ist u. a. die Bestimmung, daß die

beteiligten Länder selbstverständlich bestrebt sein würden, in ihrem eigenen Staatsgebiet Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten. Auch eine laufende gegenseitige Unterrichtung über die Lage auf den einzelnen Arbeitsmärkten ist vorgesehen. Damit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht nur formal vorhanden ist, hatte man schon einige Zeit vorher die Sozialversicherung der beteiligten Länder vereinheitlicht.

Tatkräftig wurde ferner die Integration des Verkehrssektors in Angriff genommen. Die Staatsbahnen Dänemarks, Norwegens und Schwedens haben beschlossen, die Beförderungs- und Frachtbestimmungen und den Fahrkartenerwerb zu vereinheitlichen. Auf dem Postsektor soll eine Angleichung der Brief- und Telegrammgebühren stattfinden, die für den inner-skandinavischen Verkehr eine wesentliche Herabsetzung der Tarife vorsieht. Geplant ist ferner eine Vereinheitlichung des Rechtswesens.

Dagegen stoßen die Projekte für eine Teilintegration bestimmter Warenmärkte — nachdem der Plan zu einer allgemeinen skandinavischen Zollunion schon 1950 vorerst aufgegeben wurde — auf zahlreiche Schwierigkeiten. Während Schweden und Dänemark wenigstens einen gemeinsamen Markt für chemische Erzeugnisse, Leder, Schuhe, Textilien, Möbel, Werkzeug- und Landmaschinen sowie Radioapparate befürworten, verhält sich Norwegen ablehnend. Trotzdem werden jedoch die Bemühungen um Integrierung weiterer Sektoren zielbewußt fortgesetzt. Der wichtigste Impuls ist dabei das Bestreben, den hohen nordischen Lebensstandard zu sichern. Zu diesem Zweck wird es immer dringlicher, daß die skandinavische Gruppe bei den internationalen Zoll-, Währungs- und Wirtschaftsverhandlungen gemeinsam auftritt.

## II. Die Lage auf einzelnen Integrationssektoren

### *Die Montanunion*

Der veränderten Marktlage, die durch rückläufigen Absatz gekennzeichnet ist, Rechnung tragend, traten am 1. April *neue Preisbestimmungen für Kohle* in Kraft. Die Hohe Behörde entschied sich grundsätzlich für freie Kohlenpreisbildung, behielt jedoch für die beiden wichtigsten Kohlenreviere, nämlich das Ruhrgebiet und das nordfranzösische Revier (die mit knapp 50 vH bzw. 12 vH an der Gesamtkohlenförderung der Montanunion beteiligt sind) das bisherige System der Höchstpreise bei. Dabei wurden die Preise für Ruhrkohle um etwa 2 DM je t herabgesetzt, während die Preise für nordfranzösische Kohle auf dem bisherigen Stand belassen wurden.

Am 9. und 10. April fand in Luxemburg eine Sitzung des Ministerrates der Montanunion

statt, auf der beschlossen wurde, die Schaffung des *gemeinsamen Marktes für Edelstahl*, die ursprünglich auf den 1. Mai dieses Jahres angesetzt war, auf den 1. Juli zu verschieben. Dadurch wurde Frankreich Gelegenheit gegeben, die nötigen Schritte zur Verbilligung seiner überhöhten Preise für Nickel und andere Legierungsmetalle zu unternehmen. Die Hohe Behörde benutzte diese Zeit zu Zollverhandlungen mit dritten Ländern.

Ferner befaßte sich der Ministerrat mit dem sogenannten *Antitrustgesetz* der Kohle-Stahl-Gemeinschaft, wie die Durchführungsverordnungen zum Art. 66 des Montanunionvertrages genannt werden. Die Hohe Behörde ist dabei den von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Wünschen weitgehend entgegengekommen, so daß die Verordnungen in einer weiteren Sitzung am 24. Mai die einstimmige Billigung des Ministerrates fanden. So ist im Laufe der Beratungen namentlich die Freigrenze für Zusammenschlüsse, die nicht genehmigungspflichtig sind, von 4 auf 7 Millionen t Kohle- bzw. Stahl-Jahresproduktion heraufgesetzt worden. Weiter muß jede Sorte von Stahlerzeugnissen von mindestens neun anderen Unternehmungen der Gemeinschaft hergestellt werden und darf 30 vH der in der Montanunion produzierten Gesamtmenge dieser Sorte nicht überschreiten. Zusammenschlüsse im Vertrieb von Kohle und Stahl sind von der Genehmigungspflicht befreit, wenn ihr Jahresumsatz 10 Mill. Dollar nicht übersteigt.

Die Genehmigungspflicht in diesem Sinne soll der Hohen Behörde die Möglichkeit geben, die Konzernbildung zu überwachen, um gegebenenfalls die Entstehung großer Machtgebilde zu verhindern. Dazu bedarf aber das Antitrustgesetz noch der Ergänzung durch ein Antikartellgesetz, da sonst Ausweichmöglichkeiten auf wettbewerbsbeschränkende Abmachungen bestehen.

Am 23. April wurde in Washington das lange erwartete Abkommen über die Gewährung eines *amerikanischen Kredits* an die Montanunion unterzeichnet. Die Hohe Behörde erhält eine Anleihe von 100 Millionen Dollar zu einem Zinssatz von 3 7/8 vH und einer Laufzeit von 25 Jahren. Den Tilgungs- und Zinsendienst übernehmen die privaten Unternehmungen, denen die Hohe Behörde aus diesen Mitteln ihrerseits Anleihen geben wird. Die Regierung des betreffenden Staates hat den Transfer dieser Zahlungen zu garantieren. Außerdem wird die Anleihe insgesamt durch die Montanumlage garantiert. Diese Bedingungen werden als besonders günstig angesehen, zumal es bisher keinem Mitglied der Montanunion für sich allein gelungen ist, eine derartige Anleihe zu erhalten.

Die Kredite der Hohen Behörde an einzelne Unternehmungen sollen dazu dienen, die bestehenden Einrichtungen für die Produktion von Kohle, Koks und Eisenerz zu entwickeln, ferner zum Bau von Bergarbeiterwohnungen so-

wie zur Errichtung und Modernisierung von Kraftwerken am Standort der Gruben. Die Interessenten für solche Kredite müssen entsprechende Anträge bei der Hohen Behörde stellen.

Besondere Beachtung fand die Tatsache, daß die Eisen- und Stahlindustrie nicht zu den vorgesehenen Anleiheempfängern gehört. Vor allem deutsche Kritiker wollen hierin den Einfluß der amerikanischen Stahlindustrie sehen, die mit Absatzsorgen zu ringen hat. Daß solche Erwägungen eine Rolle gespielt haben mögen, ist nicht ausgeschlossen. Andererseits wird aber auch damit gerechnet, daß dieser ersten Anleihe weitere von staatlicher und privater amerikanischer Seite folgen werden.

Ein zweites Problem, das neben der USA-Anleihe die Hohe Behörde seit langem beschäftigt hat, konnte ebenfalls seiner Lösung nähergebracht werden. Am 29. April wurde der Präsident der Hohen Behörde, *Monnet*, eingeladen, zu Verhandlungen über die Möglichkeiten einer künftigen *Bindung Großbritanniens an die Montanunion* nach London zu kommen. Diese Einladung erfolgte in Beantwortung eines vom 24. Dezember vorigen Jahres datierten Schreibens, das *Monnet* an *Sir Cecil Weir*, den britischen Botschafter bei der Montanunion, gerichtet und in dem er konkrete Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen beiden Gebieten entwickelt hatte.

Im Kern geht es bei dieser sogenannten Assoziierung der Märkte — die keine Verschmelzung mit der Montanunion darstellt — um den Abbau bzw. die Beseitigung der Restriktionen, die gegenwärtig den Handel mit Kohle und Stahl zwischen Großbritannien und der Montanunion hemmen. Weiter ist eine gemeinsame Politik vorgesehen vom Informationsaustausch bis zur vorherigen Rücksprache bei wichtigen Maßnahmen der Preis-, Investitions- und Konjunkturpolitik. Schließlich ist noch für die Durchführung dieser gemeinsamen Politik die Schaffung eines neuen Organs, des sogenannten Assoziierungsrates, vorgesehen.

Da weder der Kohlenbergbau noch die Stahlindustrie in Großbritannien gern dazu bereit sind, ihre Handlungsfreiheit einzuschränken und enge Bindungen mit der Montanunion einzugehen, wird mit langwierigen und schwierigen Verhandlungen über dieses Programm gerechnet. Daß es aber überhaupt erst einmal dazu kommt, dürfte schon ein Fortschritt sein.

Vom 17. bis 26. Mai fand in Luxemburg eine Konferenz von Sachverständigen der sechs Montanunionländer statt, die sich mit der Vorbereitung der *Freizügigkeit der Montanarbeiter* beschäftigte. Man einigte sich auf eine Liste von 70 Berufen (40 beim Erz- und Kohlenbergbau, 30 bei der Stahlindustrie), deren Arbeitnehmer eine Arbeitskarte bekommen sollen, die ihnen im Prinzip die Freizügigkeit garantiert.

Da die Interessen der einzelnen Mitglieder auseinandergehen, erwies sich ein Übereinkommen schwieriger als erwartet. Vor allem Frankreich machte starke Vorbehalte, da es auf lange Sicht nicht mit einem Mangel an Arbeitskräften rechnet und daher kein Interesse an fremden Arbeitern hat. Dagegen ist Italien gerade an einem Abstrom seiner überschüssigen Arbeitskräfte in die anderen Länder der Montanunion interessiert. Bevor es allerdings zur praktischen Verwirklichung der Freizügigkeit kommt, sind noch eine Reihe wichtiger Punkte zu klären, so z. B. auf den Gebieten Sozialversicherung und Arbeitsvermittlung.

#### *Die Verkehrsunion*

Auf Veranlassung des Europarates fand im April und Mai in Straßburg eine fast dreiwöchige Konferenz der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) statt. Gegenstand der Tagung, an der 17 europäische Staaten sowie eine Reihe von Beobachtern aus außer-europäischen Ländern und Vertreter anderer internationaler Organisationen teilnahmen, war die Koordination des Luftverkehrs in Europa. Schon 1951 hatte der Europarat sein lebhaftes Interesse an dieser Frage gezeigt, als der damalige italienische Ministerpräsident, *Sforza*, dem Ministerausschuß den sogenannten „Blauen Plan“ über die Integration des europäischen Luftverkehrs vorlegte. In diesem Plan waren die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für alle europäischen Fluggesellschaften und die Errichtung einer supranationalen Luftverkehrsbehörde vorgesehen; er entsprach damit im wesentlichen dem Aufbau der Montanunion.

Bald stellte sich jedoch heraus, daß der „Blaue Plan“ infolge der verschiedenartigen

strukturellen Verhältnisse der einzelnen nationalen Luftverkehrsgesellschaften sobald keine Aussicht auf Verwirklichung hat. Der Europarat war daher bestrebt, wenigstens das schwerfällige Prinzip der Bilateralität durch ein multilaterales Vertragswerk liberaler Tendenz zu ersetzen. Bisher lagen der Ordnung des europäischen Luftverkehrs zweiseitige Abkommen zwischen den einzelnen Staaten zugrunde, welche den betreffenden nationalen Gesellschaften den Betrieb von Fluglinien zwischen den jeweiligen Vertragsländern gestatteten. Dabei ging man in der Regel vom Prinzip der Gegenseitigkeit aus, d. h. der fremden Gesellschaft müssen die gleichen Rechte im eigenen Lande eingeräumt werden, wie man sie selbst im Ausland zu erhalten trachtet. Dieses System ist natürlich sehr unübersichtlich und kompliziert, zumal es gegenwärtig schon weit über hundert solcher Abkommen in Europa gibt.

Der Straßburger Konferenz ist es zwar nicht gelungen, eine baldige Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs zu erreichen, doch wurde immerhin beschlossen, die ICAO mit der Ausarbeitung eines multilateralen Vertragswerkes zu beauftragen, das den protektionistischen Wirrwarr der zweiseitigen Verträge auflösen soll. Daneben konnte auf Teilgebieten eine Reihe von positiven Ergebnissen erzielt werden, so vor allem in Fragen der technischen Zusammenarbeit. Die Konferenz nahm einige Entschlüsse an über die bessere Standardisierung der Lufthäfen, die Verkürzung der Aufenthaltsdauer bei Zwischenlandungen, die Verbesserung der navigatorischen Flugeinrichtungen und die Erleichterung der Zoll- und Polizeiformalitäten für Flugpassagiere.

*Dr. Egon Tuchtfeldt*