

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

SECHSTES JAHR
JULI 1955

HEINZ POTTHOFF

Aufgaben und Möglichkeiten europäischer Integration

I.

In der letzten Generation haben die Diskussionen über einen Zusammenschluß Europas nie aufgehört. Schon seit der Jahrhundertwende war der nachlassende Rhythmus des wirtschaftlichen Wachstums in Europa unverkennbar; die beiden großen Kriege, in denen Europa jedesmal der Hauptleidtragende war, haben diese Tendenzen noch verstärkt. Die folgenden drei Zahlenreihen machen deutlich, wie stark Europa in Rückstand geraten ist.

Bevölkerungsentwicklung, Kohlen- und Stahlproduktion in Europa und in der Welt ¹⁾

	Bevölkerung		Steinkohlenförderung			Stahlproduktion	
	Welt	Europa	Welt	Europa	Welt	Europa	
	in Mill. t		in Mill. t			in Mill. t	
1870	1343	232	1870	203,5 ²⁾	170,9 ²⁾	0,6	0,5 ²⁾
1910	1710	318	1913	1220,2	576,2	78,0	38,1
1953	2547	402	1953	1495,6	595,6	234,5	75,3

¹⁾ Europa ohne Rußland.

²⁾ Teilweise geschätzte Zahlen.

Die Diagnose ist klar, klar ist auch die Grundlinie, die eine Behebung der Schwierigkeiten ermöglicht: Europa muß sich zusammenschließen, es muß eine politische Einheit und einen großen gemeinsamen Markt bilden, um der Vorteile der Massenproduktion und des Massenverbrauchs, der rationelleren Standortwahl und der vernünftigen Verkehrsverflechtung, der sozialen Angleichung im Fortschritt und der Stetigkeit der Beschäftigung teilhaftig zu werden. Die Frage besteht nur darin, den oder die zweckmäßigsten Wege ausfindig zu machen, die geeignet sind, den europäischen Zusammenschluß zu ermöglichen.

Die gestellte Aufgabe darf nicht dogmatisch gesehen werden. Jeder Dogmatismus engt in der modernen Wirklichkeit die Möglichkeiten der Realisierung eines Zieles ein — es könnte also durchaus geschehen, daß aus abstraktem Verzicht an sich erreichbare Ziele fallengelassen werden, mit dem Ergebnis, daß Europa und die Europäer mehr und mehr nur Objekt des Geschehens werden, anstatt das Geschehen kühl abwägend und handelnd ihrerseits zu beeinflussen.

Es scheint an der Zeit, die Erfahrungen der letzten Jahre vorurteilslos zu prüfen und die Konsequenzen zu ziehen, die sich aufdrängen. Sie sind nicht zuletzt für die internationale Arbeiterbewegung und für die deutschen Gewerkschaften von großer Bedeutung.

II.

Es liegt nahe, an den Erfahrungen anzuknüpfen, die im Laufe der vergangenen drei Jahre mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gemacht wurden. Diese „Teilintegration“, auf sechs Länder und die beiden Schlüsselindustrien des Kohlenbergbaus und der Stahlindustrie begrenzt, ist durch die Schaffung übernationaler Institutionen gekennzeichnet. Diese Institutionen — die Hohe Behörde als Exekutive, die Gemeinsame Versammlung als parlamentarisches Organ (wenn auch mit begrenzten Befugnissen), der Ministerrat als Bindeglied zu den verbleibenden nationalen Teilbereichen der Volkswirtschaften und der Gerichtshof als juristische Schutz- und Berufungsinstanz — sind Wirklichkeit geworden und arbeiten in der täglichen Praxis daran, die Zielsetzungen des Vertrages, insbesondere die Errichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes zu sichern und die weitere Entwicklung auf Linien zu führen, die Fehlinvestitionen großen Stils vermeiden und den sozialen Fortschritt beschleunigen.

Hier ist nicht der Ort, die Entwicklung seit 1952 in allen Einzelheiten zu kennzeichnen. Es genügt, auf die zunehmende Verflechtung der Absatzwege zwischen den einzelnen Regionen der Gemeinschaft hinzuweisen, auf die allmähliche Lockerung von wettbewerbshemmenden Regelungen, auf den Abbau diskriminierender Praktiken wie etwa im Verkehrssektor. Dies sind Realitäten des gemeinsamen Marktes, die zweifellos positiv zu beurteilen sind. Auf sozialem Gebiet sei an die Bemühungen erinnert, die Tatbestände im Interesse aller Beteiligten zu durchleuchten, Arbeiterwohnungsbau und Arbeiterwanderung zu fördern und — last not least — durch Anpassungsbeihilfen Umstellungen in der Produktion zu erleichtern, ohne daß, wie in der Vergangenheit, der Arbeitnehmer in Form der Dauerarbeitslosigkeit die Hauptlast zu tragen hat. Schließlich sind auch jene Fonds zu erwähnen, die schwächeren Mitgliedern der Gemeinschaft die allmähliche Eingliederung in den gemeinsamen Markt erlauben; derartige Anpassungshilfen scheinen ebenso wie Übergangszeiträume mit Zwischenlösungen nach den bisherigen Erfahrungen unerlässlich.

III.

Gleichwohl haben die vergangenen drei Jahre Arbeit der Montanunion auch gezeigt, daß eine ganze Reihe von Wünschen offengeblieben ist. Es wäre falsch, diese kritischen Punkte nicht zu sehen, geben sie doch gleichzeitig einen Hinweis darauf, wo für die Weiterführung der Integration die Hebel anzusetzen sind. Zwei Problemkreise sollen in diesem Zusammenhang des näheren beleuchtet werden — die Fragen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und die sozialen Fragen.

Die wirtschaftspolitische Problematik wird offensichtlich, wenn man sich an Artikel 46 des Vertrages erinnert. Danach hat die Hohe Behörde als Hinweis dienende Programme aufzustellen, die Erzeugung, Verbrauch, Ausfuhr und Einfuhr „unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung“ zum Gegenstand haben. Konkret gesprochen heißt dies, die Hohe Behörde soll gemeinsam mit allen Beteiligten vor allem eine langfristige Kohlenpolitik und eine langfristige Stahlpolitik erarbeiten.

Zweifellos sind gewisse Möglichkeiten hierzu auf Grund der vielfältigen Erfahrungen gegeben, die die Hohe Behörde in ihrer praktischen Arbeit sammelt. Es ist aber klar, daß eine Kohlenpolitik nicht fundiert werden kann ohne Berücksichtigung der übrigen energie-wirtschaftlichen Sektoren; die Entwicklung der letzten 25 Jahre spricht eine deutliche Sprache (siehe Tabelle auf der folgenden Seite).

Daß die Energiepolitik im ganzen aber wiederum mit der Wirtschaftspolitik im ganzen eng verknüpft ist, liegt auf der Hand: Der Energieverbrauch ist in seiner Entwicklung letzten Endes eine Funktion der Entwicklung des Sozialprodukts.

Energiebilanz der Gemeinschaft 1929 bis 1954¹⁾
(Bruttoenergieverbrauch in Mill. t SKE)

	1929	1937	1954
Steinkohle	244,5	232,9	243,7
Braunkohle	24,9	27,8	33,9
Flüssige Brennstoffe	7,8	16,4	46,9
Naturgas	0	0	4,7
Wasserkraftstrom	18,1	22,9	39,7
I n s g e s a m t	295,3	300,0	368,9

Das Gleiche kann über die Bestimmungsgründe des Stahlverbrauchs gesagt werden. Aus vielen Studien ist bekannt, daß der Stahlverbrauch eng an den Trend der Industrieproduktion und der Investitionen gebunden ist; auch hier lassen sich begründete Perspektiven nur aufzeigen, wenn man die allgemeinwirtschaftlichen Entwicklungslinien wenigstens in großen Zügen kennt. Hier muß also, von Kohle und Stahl herkommend, in der einen oder anderen Form der Schritt vom Speziellen ins Allgemeine getan werden.

Die andere Gruppe von Fragen, die in den vergangenen drei Jahren insbesondere nach Auffassung der Gemeinsamen Versammlung nicht genügend entwickelt werden konnte, liegt auf sozialem Gebiet. Zweifellos ziehen die Bestimmungen des Vertrages hier engere Grenzen; in der Entschließung der Gemeinsamen Versammlung, die sie in ihrer Mai-Tagung angenommen hat, wird der Hohen Behörde nahegelegt, die weitestmögliche Auslegung des Vertrages anzuwenden, sowohl auf dem Gebiet der Arbeiterwanderung als auch der Anpassungen, des Arbeiterwohnbaus und des Arbeitsschutzes. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit einer Harmonisierung auf dem Gebiet der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Vordergrund gestellt und die Forderung, die Beschäftigung durch eine allgemeine Politik im Sinne der Wirtschaftsausweitung zu sichern.

Auch hier tritt die Verzahnung der Sozialpolitik mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierungen auf das deutlichste zutage.

IV.

Wie kann die europäische Integration wirksam fortgesetzt werden, wie können im einzelnen auch die eben gekennzeichneten Hemmungen in der Arbeit der Montanunion überwunden werden?

Die Gemeinsame Versammlung hat in einer Entschließung vom 14. Mai 1955 auf die Notwendigkeit hingewiesen, die nächsten Etappen der europäischen Integration durch Regierungskonferenzen vorzubereiten und der Hohen Behörde nahezulegen, den Regierungen Vorschläge zur Erweiterung ihrer Zuständigkeiten und ihrer Befugnisse zu unterbreiten.

Darüber hinaus wurde am 9. Mai 1955 eine besondere Arbeitsgruppe der Gemeinsamen Versammlung gebildet, die das bessere Wirksamwerden des parlamentarischen Kontrollorgans untersuchen, die Frage der direkten Wahl der Mitglieder der Versammlung prüfen und darüber hinaus „eine Erweiterung der sachlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft und ganz allgemein eine Erweiterung des gemeinsamen Marktes“ überprüfen soll.

Sie prüft gegenwärtig, wie die Vertragsbestimmungen voll angewendet werden können, ohne daß sie zunächst geändert werden. Sie führt auch Studien durch, ob und inwieweit die Erweiterung der vertraglichen Befugnisse auf dem Kohle- und Stahlsektor für die volle Verwirklichung der vorgesehenen Ziele nötig ist. Schließlich hat sie auch eine Prüfung einer eventuellen Ausweitung der Teilintegration auf andere Wirtschaftsgebiete vorzunehmen. Man wird sagen können, daß die Gemeinsame Versammlung einmütig für die Fortsetzung der Integrationspolitik eingetreten ist.

1) Nach: Statistisches Taschenbuch, Ausgabe 1955, S. 62.

Ein weiterer wichtiger Impuls ging von der Konferenz aus, die die Außenminister der Länder der Gemeinschaft am 1. und 2. Juni 1955 in Messina abgehalten haben. Die einleitenden Formulierungen der Schlußresolution sind so wichtig, daß sie hier wörtlich wiedergegeben werden sollen:

„Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Belgiens, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande halten den Augenblick für gekommen, eine neue Etappe auf dem Wege der europäischen Integration zurückzulegen. Sie sind der Meinung, daß diese Etappe zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet zurückzulegen ist.

Sie sind der Ansicht, daß die Schaffung eines geeinten Europas durch die Entwicklung gemeinsamer Institutionen, die schrittweise Verschmelzung der nationalen Wirtschaften, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Harmonisierung ihrer Sozialpolitik weiter verfolgt werden muß.

Eine solche Politik erscheint ihnen unerlässlich, um Europa den Platz zu bewahren, den es in der Welt einnimmt, um ihm seinen Einfluß und seine Geltung zurückzugeben und um fortlaufend die Lebenshaltung seiner Bevölkerung zu heben.“

Des weiteren werden in dieser Resolution drei konkrete Aufgabenstellungen näher umrissen: gemeinsame Entwicklungspläne auf dem Gebiet des Verkehrs, einschließlich einer besseren Koordinierung des Luftverkehrs; eine bessere Koordinierung der gemeinsamen Entwicklungsvoraussichten für die Produktion und den Verbrauch von Energie und die Aufstellung allgemeiner Richtlinien für eine Gesamtpolitik sowie schließlich die Schaffung einer gemeinsamen Organisation für die Entwicklung der Atomenergie.

Alle drei Entwicklungslinien sollen zunächst in ihren Möglichkeiten geprüft werden; in welchen konkreten Organisationen und in welchen konkreten Maßnahmen sie sich später niederschlagen, bleibt abzuwarten.

Über diese spezielle Weiterführung der Integration hinaus wurden auf der Konferenz der Außenminister auch allgemeine Perspektiven des europäischen Zusammenschlusses gekennzeichnet. Als allgemeine Zielrichtung wird die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Marktes ohne jegliche Zölle und ohne mengenmäßige Beschränkungen angegeben. Dieser Markt soll schrittweise ermöglicht werden. Um ihn zu eröffnen, müssen unter anderem folgende Fragen untersucht werden:

Schrittweiser Abbau der Hindernisse im Warenverkehr;

Harmonisierung der allgemeinen Politik der Teilnehmerländer auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet;

ausreichende Koordinierung der Währungspolitik;

Anpassungsfonds;

schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte;

Ausarbeitung von Regeln, die das Spiel der Konkurrenz innerhalb des gemeinsamen Marktes sicherstellen; .

institutionelle Modalitäten.

Darüber hinaus schließlich soll die Frage eines europäischen Investitionsfonds geprüft werden.

Die schrittweise Harmonisierung auf sozialem Gebiet soll sich vor allem auf die Arbeitsdauer, die Entlohnung von zusätzlichen Arbeitsleistungen sowie auf die Dauer des Urlaubs und seiner Entlohnung beziehen.

Um in den genannten Fragen konkret einen Schritt vorwärts tun zu können, sollen Konferenzen zusammentreten, die die entsprechenden Verträge oder Abkommen ausarbeiten. Die Konferenzen ihrerseits werden durch einen Ausschuß von Regierungsvertretern vorbereitet, dessen Vorsitz inzwischen Minister *Spaak* übernommen hat. Bis zum 1. Oktober 1955 hat dieser Ausschuß seinen Gesamtbericht vorzulegen. Um die Wirkungsmöglichkeit zu erweitern, soll die Regierung des Vereinigten Königreichs eingeladen werden, an den Arbeiten teilzunehmen.

V.

Die Initiative der Gemeinsamen Versammlung in Straßburg und die Beschlüsse der Außenminister auf ihrer Tagung in Messina können geeignet sein, eine neue Perspektive in die Fortschritte der europäischen Integration zu bringen. Interessant erscheint vor allen Dingen, daß sich zum erstenmal eine Kombination mehrerer Integrationsmethoden deutlich abzeichnet:

Auf einigen Gebieten soll offensichtlich in der institutionellen Integration fortgefahren werden; darüber sollen aber jene Bemühungen nicht vergessen werden, die allgemein durch Liberalisierung des Handels, Abbau der Zölle usw. eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen. Auf welche der beiden Methoden in der nächsten Zukunft das Schwergewicht gelegt werden wird, läßt sich noch nicht erkennen. Zweifellos kann eine Zusammenarbeit der Staaten auf der Ebene des Hergebrachten leichter ins Werk gesetzt werden; sie birgt dafür aber auch die Gefahr in sich, bei Veränderung der internationalen Kräfteverhältnisse rasch wieder auseinanderzufallen. Die institutionelle Integration hingegen bindet die Beteiligten in viel stärkerem Maße und schafft damit Voraussetzungen für eine dauerhaftere strukturelle Umgestaltung und Zusammenfügen der europäischen Wirtschaft, die nur im Interesse aller Europäer liegen kann.

VI.

Die Integration, wie sie seit etwa drei Jahren in Luxemburg betrieben wird, ist zudem von der Gewerkschaftsbewegung immer nur als ein erster Schritt angesehen worden. Es wurde nie übersehen, daß sie ausgeweitet werden müsse, sowohl auf weitere Erzeugnisse als auch möglichst auf andere als die bisher beteiligten Länder. Seit 1952 unsere Tätigkeit auf diesem Neuland begann, hat sich auch in der praktischen Arbeit gezeigt, wo die Grenzen dieser vertraglich fixierten Integration liegen. In den ersten Jahren waren sie zunächst nur wenig spürbar, aber je weiter wir vorwärts kamen, um so mehr hemmte diese „Teilintegration“.

Wahrscheinlich wird es darauf ankommen, zwischen den verschiedenen in dieser Frage herrschenden Auffassungen eine gute Synthese zu finden. Die sogenannte institutionelle Integration läßt sich angesichts der Schwächung des Europagedankens in den letzten Jahren jetzt schwerer durchführen als damals, als die Montanunion entstand. Was auch immer für sie sprechen mag — die politischen Schwierigkeiten, sie weiterzutreiben, sind, besonders in Frankreich, größer geworden; das muß man sehen. Vielleicht wird man die europäische Integration zunächst mehr auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit, wie beispielsweise die Liberalisierung des Handels und den Abbau der Zölle, abstellen. Wenn dieser Schritt unvermeidbar ist, dann sollte man die erzielten Ergebnisse aber vertraglich für Zeiträume von mehreren Jahren fixieren, damit ein Höchstmaß an Kontinuität erreicht wird. Und ferner dürfte das alles nur ein Anfang sein, der allmählich doch zu dauerhaften gemeinsamen Institutionen führt.

In den kommenden Monaten wird viel von der Tätigkeit der beteiligten Gruppen und Parteien in den einzelnen Ländern abhängen. Wenn sie ihren Willen zu einem europäischen Zusammenschluß von Dauer klar und unmißverständlich zu verstehen geben, so wie dies z. B. auf dem Kongreß des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften in Wien geschehen ist, dürfte dies auf die Entwicklung einen nicht zu unterschätzenden Einfluß haben. Auch an den deutschen Gewerkschaften liegt es, ihren Einfluß für die Fortführung der europäischen Integration geltend zu machen und eine klare Konzeption zu vertreten.