

EUROPA-WIRTSCHAFT

DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM SOMMER 1960

10 Jahre europäische Integrationsbemühungen

Angesichts der gegenwärtig oft verwirrenden Auseinandersetzungen um Fragen der europäischen, atlantischen und weltweiten Wirtschaftsintegration läuft man Gefahr zu übersehen, daß wir uns in diesen Tagen just 10 Jahre auf dem Marsch nach Europa befinden. Als am 9. Mai 1950 der damalige französische Außenminister *Robert Schuman* in einer Erklärung den Vorschlag machte, die deutsche und die französische Kohle- und Stahlindustrie einer gemeinsamen Oberbehörde zu unterstellen, waren die skeptischen Stimmen sicherlich zahlreicher als die vorbehaltlos bejahenden, hatte doch die Errichtung der internationalen Ruhrbehörde deutlich gezeigt, daß die Handlungsweise unserer nachmaligen Partner von der Sorge vor einem neuerlichen wirtschaftlichen und politischen Übergewicht Deutschlands bestimmt wurde. In der Folge stellte sich allerdings heraus, daß die für Deutschland diskriminierende fremde Ruhrkontrolle nicht nur durch eine Montanunion, in der die Bundesrepublik gleichberechtigt Sitz und Stimme hat, abgelöst wurde, sondern daß darüber hinaus diese Montanunion Schrittmacher und Experimentierfeld für eine weitergehende, auch andere Wirtschaftsbereiche umfassende Integration in Europa war. Insofern ist und bleibt das Verdienst Schumans, Initiator der praktischen Wirtschaftsintegration Europas zu sein, unbestritten, und das gilt auch bei Anerkennung der Tatsache, daß die EGKS vor erheblichen Schwierigkeiten stand und steht, und

daß die EWG sich einer anderen Konzeption bediente als die Montanunion vorher. Das Unternehmen war so kühn und stieß auf ein so unbekanntes Feld vor, daß notwendigerweise dabei Lehrgeld gezahlt werden mußte.

Der ursprüngliche Gedanke Schumans, durch diese Integration den Frieden zwischen Deutschland und Frankreich zu sichern, hat heute einige erhebliche Variationen erfahren und dem Ziel eines europäischen wirtschaftlichen Großraums Platz gemacht. Die Schaffung des Nordatlantischen Verteidigungspaktes und die Versteifung der politischen Fronten in der Welt hat die freien Nationen zusammenrücken lassen und den großen europäischen Integrationsplan zur Schaffung einer wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gemeinschaft stark begünstigt. Auf der anderen Seite darf man nicht die Augen davor verschließen, daß das hohe politische Ziel, das sich das Europa der Sechs gesteckt hat, erhebliche Spannungen zwischen den außerhalb der Gemeinschaft stehenden europäischen Staaten und der EWG heraufbeschworen hat. Etwas Ähnliches gilt für die wichtigsten überseeischen Partner Europas. So ist denn das 2. Jahrzehnt europäischer Integrationsbemühungen in seinem Anfang gekennzeichnet durch die Notwendigkeit, Brücken zu schlagen und sich von dem Verdacht zu befreien, eine auf engen Eigennutz gerichtete Politik zu betreiben.

Revision des Montanvertrages vollzogen

Die wirtschaftlichen Verhältnisse, die der Erstfassung des Montanvertrages zugrunde gelegen hatten, haben sich im Laufe der verfloßenen zehn Jahre gründlich geändert. „Die Kohle hat kein Monopol mehr“, schreibt Dr. *Fritz Hellwig* (Europäische Gemeinschaft, Nr. 18/1960), „andere Energieträger haben ihre Stellung auf dem Markt so verstärkt, daß die Forderung nach Wettbewerb innerhalb des Kohlensektors zurücktritt gegenüber dem

Wettbewerb der Kohle mit anderen Sektoren der Energiewirtschaft, die noch dazu vielfach freier in der Gestaltung ihrer Wettbewerbsbedingungen sind“. Sobald aber die Kohle nicht mehr den größten Anteil bei der Deckung des europäischen Energiebedarfs stellt, kann auch eine Energiepolitik nicht mehr ausschließlich vom Kohlensektor her betrieben werden. Den Rahmen einer umfassenden Energiepolitik abzustecken ist daher eine in letzter Zeit immer häufiger erhobene Forderung. Sie zu erfüllen, kann allerdings nicht allein Aufgabe der Montanunion in ihrer gegenwärtigen Verfassung sein. Ihr obliegt es heute vielmehr in erster Linie, durch geeignete Maßnahmen eine Anpassung der Kapazitäten im Kohlenbergbau bei gleichzeitiger Reduzierung sozialer Härten auf ein Minimum sicherzustellen.

Ende März hat denn auch das Europaparlament einem Änderungsvorschlag des Montanvertrages zugestimmt (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1960, S. 234) und dabei gleichzeitig seinen ersten gesetzgeberischen Akt vollzogen. Der neue in den Vertrag aufgenommene Artikel 56 a, dessen Einführung sich auf Art. 95 stützt, trägt den erwähnten Verhältnissen Rechnung. Ihm zufolge wird das *Beihilfesystem* bei Umstellungen, die sich durch grundlegende Änderungen nötig machen, „die nicht unmittelbar auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes zurückzuführen sind, die aber einzelne Unternehmen zwingen, ihre Tätigkeit endgültig einzustellen, einzuschränken oder zu ändern“, das bisher nur für eine befristete Übergangszeit galt, auf die gesamte Laufzeit des Vertrages ausgedehnt. Die Hohe Behörde kann nun „in den ihrer Zuständigkeit unterstehenden Industrien oder mit Zustimmung des Rates in jeder anderen Industrie die Finanzierung der von ihr gebilligten Programme zu Schaffung neuer, wirtschaftlich gesunder Arbeitsplätze oder zur Umstellung von Unternehmen erleichtern, die geeignet sind, eine produktive Wiederbeschäftigung der freigestellten Arbeitskräfte zu sichern“. So kann sie nichtrückzahlungspflichtige Beihilfen u. a. zur Zahlung von Überbrückungsentschädigungen, zum Ersatz der Kosten zur Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes oder zur Umschulung auf einen neuen Beruf gewähren. Diese Beihilfen setzen die Zahlung eines mindest gleich großen Betrages durch den beteiligten Staat voraus.

So sehr diese Entwicklung notwendig und zu begrüßen ist, so problematisch erscheint doch die durch die Änderung des Montanvertrages geschaffene *Zweigleisigkeit* im Gemeinsamen Markt. Während nämlich die Mittel des EWG-Sozialfonds durch Steuerbeträge der Mitgliedsländer aufgebracht werden, muß die Montanwirtschaft — vor allem im Kohlensektor — die Folgen ihrer Schrumpfung selbst finanzieren (*Deringer*), da ja die Montanbei-

hilfe aus Mitteln der Kohle- und Stahlunternehmen stammen, wovon allein 52 vH aus der Bundesrepublik kommen. Hier im Laufe der Zeit zu einer Anpassung zu kommen, wurde von verschiedenen Seiten gefordert, wobei allerdings am Rande zu bemerken ist, daß beide Quellen letztlich aus den Taschen der steuerzahlenden und direkt oder indirekt Kohle verbrauchenden Bürger gespeist werden.

Umstrittenes OECD-Konzept

Mit der Vorlage des Entwurfs der „Vier Weisen“ zur Neugestaltung der OEEC unter Einbeziehung der USA und Kanadas ist eine breite Diskussion eröffnet worden, in der die Front der Kritiker zumindest gegenwärtig um vieles breiter ist als die der Befürworter (vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 1960, S. 231). Obwohl es sich bei dem Entwurf nur um einen Vorschlag handelt und heute noch niemand mit Sicherheit sagen kann, in welcher Weise die OEEC schließlich reformiert werden wird, lassen sich doch bereits Tendenzen erkennen, die teilweise zufrieden, teilweise aber auch nachdenklich stimmen müssen. Gewiß haben die Verfasser des Entwurfs bei der Konsultierung der betroffenen Regierungen in zahlreichen Punkten Übereinstimmung gefunden — so in der Anerkennung der bisherigen Leistungen der OEEC, der Tatsache, daß man heute in Europa und im atlantischen Raum vor neuen Problemen steht, und der Verpflichtung der Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern —, doch besteht auf handelspolitischem Gebiet eine Unausgeglichenheit und Unklarheit, die denn auch Hauptansatzpunkt aller Kritiken ist.

Bekanntlich gehört zu den hervorragenden Leistungen der OEEC die Liberalisierung des innereuropäischen Handels, d. h. die Forcierung des Abbaus der Mengenbeschränkungen im zwischendienstlichen Handelsverkehr, die nur erreicht werden konnte, weil sich die Mitgliedsstaaten einem strengen Liberalisierungskodex unterworfen hatten. Die Sachverständigen halten nun aber eine Übernahme dieses Kodex — offenbar mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten, wo die Befugnisse der Regierung auf dem Gebiet der Handelspolitik durch den Kongreß wesentlich beschnitten werden können — in die neue Organisation nicht für möglich. Sie schlagen auch eine Überprüfung sämtlicher bindenden Beschlüsse der OEEC hinsichtlich ihrer Annehmbarkeit für alle Mitglieder des geplanten atlantischen Abkommens vor, und schließlich soll die Nützlichkeit der gegenwärtig bestehenden Sonderausschüsse geklärt werden, um solche, deren Existenzberechtigung erloschen ist, aufzulösen.

Die neue Organisation soll den Namen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung — *Organization for Economic Cooperation and Development* —

OECD — führen. Dieser Name deutet auf eine neue Aufgabe, die sich die Organisation gestellt hat, hin: auf die Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet der *Entwicklungshilfe*. Hinsichtlich der Arbeitsweise sind die Sachverständigen der Auffassung, daß sich die OECD — im Gegensatz zur OEEC, die häufiger bindende Beschlüsse faßt — vorwiegend des Mittels der *Empfehlungen* bedienen würde.

Das atlantische Konzept hat im allgemeinen enttäuscht. Die Bemühung der Vereinigten Staaten, wieder aktiv ins europäische Wirtschaftskonzert einzutreten, hatte allseits Zustimmung gefunden. Heute aber merkt man bereits, daß der neue Partner erhebliche Vorleistungen verlangt, die einen Teil der in Europa bereits erzielten Erfolge in Gefahr bringt: „Wer eine atlantische Wirtschaftsgemeinschaft für notwendig hält“, schreibt Dr. Walter Trautmann (*Der Volkswirt*, Nr. 21/1960), „wird sich damit abfinden müssen, daß einstweilen ein Teil der europäischen Spielregeln wieder geopfert werden muß“, und man fragt sich, ob der zu erwartende Gewinn einer in ihrer Wirkung doch recht Ungewissen Atlantischen Wirtschaftsgemeinschaft den Einsatz einer gut funktionierenden europäischen Zusammenarbeit, die zudem noch Hoffnung auf einen EWG/EFTA-Brückenschlag zuläßt, rechtfertigt.

Gewiß bleibt noch immer das GATT als handelspolitischer Rahmen einer weltweiten Liberalisierung, doch darf auch seine Wirkung nicht überbetont und seine bisherige Leistung nicht überbewertet werden, ist doch „das GATT schließlich nur der Bodensatz des kühnen Versuchs von 1947/48 ... mit der Havanna-Charta einen internationalen Handelscode durchzusetzen, ein Versuch, der damals an dem Veto des gleichen Landes scheiterte, das als Vollmitglied der neuen Organisation nunmehr in die Lage kommt, dem Liberalisierungscode der OEEC ein ähnliches Schicksal zu bereiten. Daß die OEEC mit diesem Code in Europa durchsetzte, was damals auf weltweiter Ebene nicht möglich war, ist einer ihrer größten Erfolge. Man fragt sich deshalb, ob, wenn man diesen europäischen Fortschritt auch heute noch nicht weltweit ausdehnen kann, man ihn deshalb auch für Europa wieder aufheben soll.“ (*Wirtschaftsdienst der Berliner Handelsgesellschaft* vom 23. April 1960). „Wenn man die Dinge einmal rein wirtschaftlich betrachtet“, schreibt Joachim Schaufuß (*Die Welt* vom 27. April 1960), „tauscht Westeuropa bei dieser Art OEEC-Reform die Vorteile einer zentral gesteuerten Handelspolitik gegen das sehr viel zweifelhaftere Vergnügen einer gemeinsamen amerikanisch-europäischen Entwicklungshilfe ein. Aber auch politisch gesehen... bleibt der Verdacht bestehen, daß die von den ‚Vier Weisen‘ gemachten Vorschläge auf eine Verwässerung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Westeuropa hinauslaufen.“

An die zahlreichen Kritiken wirtschaftspolitischer Art schließt sich eine vorläufige Stellungnahme des *Gemeinsamen Gewerkschaftlichen Beratungsausschusses* bei der OEEC (GGBA) mit sozialpolitischen Bedenken an. Der Ausschuß bemängelt, daß auch in dem Entwurf einer OECD der soziale Aspekt fehlt. Schon die OEEC habe, im Gegensatz zu jüngeren internationalen Organisationen, darunter gelitten, daß die Sozialpolitik nicht ein integrierender Bestandteil der Gesamtpolitik war und somit keine Möglichkeit bestand, in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften die sozialen Auswirkungen der Handelsliberalisierung, der Technisierung usw. ausreichend zu behandeln. „Wir sind absolut der Meinung“, heißt es in der Stellungnahme, „daß die neue Organisation nicht in der Lage sein wird, ihre Ziele zu erreichen, ohne die volle Mitarbeit der Gewerkschaftsbewegung. Um diese Mitarbeit sicherzustellen, müssen wir überzeugt davon sein, daß in der neuen Organisation echte Möglichkeiten geschaffen werden, die sozialen und menschlichen Probleme, die sich aus der wirtschaftlichen Tätigkeit ergeben (einschl. des internationalen Handels), in Betracht zu ziehen“.

Die Koordinierung der amerikanischen mit der europäischen Entwicklungshilfe besticht im ersten Augenblick. Wer allerdings Gelegenheit hat, die Bewertung und die Auswirkung amerikanischer Hilfeleistung in den Entwicklungsländern selbst zu studieren — wie der Verfasser eben jetzt in Kleinasien —, weiß, daß sie sich sowohl hinsichtlich der technischen wie der menschlichen Methode keiner allzu großen Beliebtheit erfreut. Es muß deshalb gewährleistet sein, daß mit der Koordinierung der amerikanischen und der europäischen Entwicklungshilfe den europäischen Staaten nicht zugleich die amerikanische Methode aufgenötigt wird. Die notorische Neigung, heimatliche Verhältnisse unbesehen auf die Entwicklungsländer zu übertragen, technische Maßnahmen ohne Beachtung der sozialen Konsequenzen durchzuführen und die isolationistische Haltung der Experten im Ausland haben wiederholt Klagen über den Stil der US-Entwicklungshilfe veranlaßt. Sehr richtig kritisiert denn auch der GGBA in seiner erwähnten Stellungnahme, daß der Sachverständigenbericht nicht die Notwendigkeit erwähnt, „die technische und finanzielle Hilfe mit Maßnahmen der Sozialpolitik zu verbinden, ohne die die technische und finanzielle Hilfe unter Umständen fruchtlos bleiben muß.“

Ende Mai hat die OEEC-Konferenz in Paris einen Arbeitsausschuß von 20 Mitgliedern damit beauftragt, einen Konventionsentwurf über die Umformung der OEEC auszuarbeiten, dabei die auf der Konferenz gemachten Vorschläge zu berücksichtigen, eine Liste der OEEC-Beschlüsse und -Empfehlungen

gen zusammenzustellen und andere internationale Organisationen, vor allem das GATT, zu konsultieren. Vor allem bei der Überprüfung der OEEC-Beschlüsse wird sich dann zeigen, was wir von der neuen atlantischen Organisation zu erwarten haben.

EFTA konsolidiert - EWG beschleunigt

Im Rahmen der europäischen wirtschaftlichen Integration stehen zwei Ereignisse im abgelaufenen Quartal im Vordergrund: die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden für den EFTA-Vertrag und die Verabschiedung des Beschlusses des EWG-Ministerrates über die beschleunigte Durchführung des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (*Hallstein-Plan*). Die Schlußresolution der EFTA-Ministerkonferenz in Lissabon in der 2. Maihälfte zeigt, daß sich einerseits ein Teamgeist in dieser jungen Vereinigung herausgebildet hat, daß aber andererseits eine Verhärtung der Front gegenüber der EWG nicht zu spüren ist. Die Assoziierungsverhandlungen mit *Finnland* wurden abgeschlossen, und so kann dieses, sobald es seine politischen Verhältnisse gestatten, als achtetes Mitglied der Kleinen Freihandelszone beitreten, wobei ihm erhebliche Zugeständnisse (wenn auch nicht so weitgehende wie Portugal) gemacht werden sollen. Was die Stellung gegenüber der EWG anbetrifft, so wurde verschiedentlich die Notwendigkeit anerkannt, den traditionellen Handel zwischen beiden Wirtschaftsböcken aufrechtzuerhalten. Um dieses Zieles willen sei man sogar bereit, vorübergehende Regelungen zu billigen, welche wesentliche Opfer mit sich bringen würden. Man wolle vertrauensvoll an die Verhandlungen des Handelskomitees in Paris gehen und heiße die Bereitschaft der „Sechs“ willkommen, „die Verhandlungen aktiv und im Geiste freundschaftlicher Zusammenarbeit zu führen, um die Handelsprobleme, welche aus der Existenz der beiden Gruppen entstehen, zu lösen“.

Diese Töne sind um so erfreulicher, als mir wenige Tage vorher, am 12. Mai, die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen bedeutsamen Beschluß zur Beschleunigung des EWG-Vertrages gefaßt hatten. Die wichtigsten Punkte dieses Übereinkommens, das das Ergebnis langwieriger und teilweise harter Auseinandersetzungen in Luxemburg und Brüssel war, besagen, daß die Zölle auf dem gewerblichen Sektor derart gesenkt werden, daß sie am 1. Januar 1961 30 vH unter den Ausgangssätzen liegen werden, daß ferner das Inkrafttreten des gemeinsamen Außenzolls der EWG — der von Anfang an um 20 vH gesenkt wird — beschleunigt wird durch die Vorverlegung der

ersten Stufe der schrittweisen Anpassung um ein Jahr und daß schließlich auf dem landwirtschaftlichen Sektor die Zollbelastung für kontingentierte Agrarerzeugnisse am 1. Januar 1961 um 25 vH niedriger sein wird als vier Jahre vorher. In zwei Absichtserklärungen stellt der Rat u. a. fest, er wolle auch auf sozialem Gebiet die Durchführung der geplanten Maßnahmen (Berufsausbildung, Freizügigkeit, soziale Sicherheit, Gleichheit der Männer- und Frauenlöhne) beschleunigen und dafür sorgen, daß auch die assoziierten Länder in Übersee voll und ganz in den Genuß der Vorteile aus dem Vertrag kommen. Die zweite Absichtserklärung bezieht sich auf das Verhältnis zu den außerhalb der EWG stehenden Ländern und drückt den festen Willen aus, Verhandlungen zu führen, „die insbesondere mit den Mitgliedsländern der europäischen Freihandelsassoziation einzuleiten sind (und) vorzugsweise entsprechend dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen auf die Beibehaltung des herkömmlichen Handels zwischen der EWG und den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation und wenn möglich auf eine Ausweitung dieses Handels gerichtet“ sind.

Damit sind wieder einmal die Fronten in Europa geklärt. Befürchtungen, eine Beschleunigung der EWG könnte die Verhandlungsbereitschaft der „anderen Sieben“ zerstören, waren unbegründet. Die EWG ist aus den letzten Wochen stärker denn je hervorgegangen, während man sich in England nun doch Gedanken über eine offenbar verfahrenere Europapolitik macht. Großbritannien, durch die südafrikanische Kontroverse ohnehin engagiert, sieht sich nach der letzten gescheiterten Gipfelkonferenz mehr und mehr in die Isolierung gedrängt, und eine nun zu beobachtende Verhandlungsaktivität der Briten in den Ländern der EFTA sowie die Tatsache, daß man in London die Möglichkeiten eines britischen Beitritts zur Montanunion und zu EURATOM ernsthaft prüft, lassen hoffen, daß die Verhandlungen EWG/EFTA bald in ein neues, aktiveres Stadium eintreten. Auch seitens der EWG fehlt es ja an Vorschlägen und Entgegenkommen nicht, und die Verhandlungen zwischen EFTA und EWG auf der Basis des 21er-Ausschusses in Paris haben immerhin zur Bildung einer Kommission geführt, die die einzelnen Etappen zur Schaffung einer Freihandelszone der „13“ ausarbeiten soll. Die aktive, furchtlose Fortführung der Gestaltung der EWG scheint sich deshalb zum Wohle ganz Europas auszuwirken. „Die Integration Europas“, schreibt die in Zürich erscheinende Zeitung *Die Tat* (12. Mai 1960), „die Zusammenfassung aller guten Kräfte bietet in einer Welt des offensichtlichen Umbruchs heute die sozusagen einzige Chance, um große und weltweite Aufgaben zu übernehmen...“

Dr. Wolf Donner