

# EUROPA-WIRTSCHAFT

## DER STAND DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION EUROPAS IM WINTER 1960

### *Europäische Kartellsorgen*

Wer sich an die ersten vorbereitenden Diskussionen zu einer europäischen wirtschaftlichen Integrationspolitik erinnert, wird wissen, daß seinerzeit erhebliche Bedenken aus Kreisen laut wurden, die in ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption eine antikapitalistische oder auch eine streng wettbewerbswirtschaftliche Haltung einnahmen. Die wirtschaftliche Integration Europas, so warnte man, würde sehr rasch zu einer Ausweitung wirtschaftlicher Macht über die gegenwärtigen Grenzen

hinaus führen und politische Macht mehr oder weniger anonymer Kräfte produzieren. Der eigentliche Sinn des Abbaus ökonomischer Hindernisse, eine bessere Versorgung des Konsumenten, sei zugunsten erhöhter Konzentrationsgewinne in Frage gestellt. Trotz dieser Bedenken nahm die wirtschaftliche Integration der Sechs ihren Verlauf bis heute, getragen von politischen Kräften, die von links bis rechts reichen. Der Vertrag über die EGKS (Montanunion) schien ja zunächst durch seine strikte Verbotsgesetzgebung (Art. 65, 66) auch alle Bedenken der geschilderten Art zu zerstreuen. Politische Rücksichtnahmen einerseits und massive wirtschaftliche Macht andererseits haben inzwischen zwar zu einer Aufhebung des eigentlichen Wettbewerbsgedankens auf dem Montanmarkt geführt, doch hat die Öffentlichkeit davon längst nicht im erforderlichen Maße Kenntnis genommen (vgl. *Europa-Brücke*, 6. Jg., Nr. 9 vom September 1960).

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die ja im Gegensatz zu früheren Plänen staatlich-

dirigistischer Großraumwirtschaften ihre wettbewerbswirtschaftliche Konzeption nachdrücklich unterstreicht, hat vertraglich festgelegt, daß Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, verboten sind. Derartige Vereinbarungen seien nichtig (Art. 85). Der folgende Artikel 86 verbietet ferner die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung am Markt als mit dem Geist der EWG unvereinbar. Schließlich schreibt der Vertrag vor, daß binnen drei Jahren nach Inkrafttreten zweckdienliche Verordnungen zur Durchführung der genannten Artikel vom EWG-Ministerrat zu erlassen seien. Dieser Zeitpunkt ist herangekommen, und so steht die EWG-Kartelldebatte seit einiger Zeit im Vordergrund des Interesses. Nun handelt es sich ja bei der Kartell- und Konzentrationschskussion um eine der massivsten Machtfragen in der Wirtschaft. Die Wissenschaft scheint zunächst jedenfalls mit der Wirklichkeit noch nicht fertig zu werden, wie sich auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Kissingen wieder einmal erwies. Auch der Versuch einer Debatte über restriktive Geschäftspraktiken im Rahmen des GATT Ende November 1960 in Genf, bei dem ein Vorschlag Norwegens von den Ländern mit schwacher wirtschaftlicher Konstitution (Entwicklungsländer) unterstützt wurde, scheiterte am massiven Widerstand der meisten Industriestaaten.

Das alles enthebt die EWG-Kommission nicht ihrer Verpflichtung, Maßnahmen zur Praktizierung der Artikel 85 und 86 auszuarbeiten. Sie will — soviel ist deutlich geworden — dabei auf dogmatische Generalisierungen verzichten und einen pragmatischen Weg gehen, d. h. die wichtigsten Einzelprobleme sollen in verschiedenen Verordnungen nach und nach geregelt werden. Der Textentwurf, den die Kommission inzwischen dem Ministerrat vorgelegt hat (wir können ihn in diesem Rahmen nicht ausführlich darstellen und verweisen auf die Meldungen in der Tagespresse in der 1. Hälfte November 1960, resp. auf *Europäische Gemeinschaft*, Nr. 43/III vom 12. November 1960), ist, was den Wortlaut anbetrifft, eine Einführung des Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt, d. h. praktisch: bis zur Erteilung der zu beantragenden Erlaubnis sind die fraglichen Beschlüsse, Abreden usw. verboten. Altkartelle werden anders behandelt als solche, die nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages geschlossen wurden. Die Kommission ist verpflichtet, Genehmigungsanträge innerhalb von sechs Monaten zu bescheiden, andernfalls die

beantragten Kartelle wirksam werden, wenn auch nur unter Vorbehalt einer endgültigen Erlaubnis. Die Vorschriften konnten nicht auf eine einhellige Zustimmung der von ihnen Betroffenen hoffen.

Es ist offensichtlich, daß die Kommission zunächst versucht, Widerstände, die von den Nationalregierungen, sei es aus Grundsatz oder aus der Sicht der nationalen Kartellgesetzgebung heraus, zu erwarten sind, auszuschließen, indem sie eine enge Zusammenarbeit mit ihnen in Aussicht stellt und zunächst auf eine Zentralisierung der EWG-Kartellpolitik verzichtet. Sehr bewegliche und großzügige Vorschriften wollen verhindern, daß die Bemühungen bereits im Ansatz scheitern. Daß derartige Rücksichtnahmen zu erheblichen Unklarheiten, Unzulänglichkeiten und Verwässerungen des Vertragsgedankens führen müssen, ist sicher. So hat denn auch der Textvorschlag z. T. heftige Kritik bei Arbeitgebern und großes Interesse bei den Arbeitnehmern gefunden.

Die in der „Industrie-Union des Gemeinsamen Marktes“ (UNICE) zusammengeschlossenen Spitzenorganisationen der Industrieverbände der sechs Mitgliedstaaten üben vor allem Kritik an der unterschiedlichen Behandlung der Alt- und Neukartelle und leugnen eine Kartellisierungswelle in Europa, obwohl sie um die weitgespannten, neuen Verflechtungen aller Art innerhalb des EWG-Raumes wissen müssen. Sie fordern einen beratenden Kartellausschuß und sind nicht gewillt, sich ohne Kampf der Entscheidung der Kommission zu unterwerfen. Sie sehen vor allem die — sicherlich vorhandenen — positiven Auswirkungen von Vereinbarungen und bezweifeln deren hinreichende Würdigung durch die Verantwortlichen in Brüssel. Größte Sorge macht der Unternehmerseite die Frage der Geheimhaltung der Kartellabsprachen — eine Tatsache, die die breite Masse der Verbraucher in ihrer Meinung, bei Kartellen handle es sich grundsätzlich um etwas Böses, nur bestärken muß.

Ähnliche Gedanken finden sich auch bei den Gewerkschaftsvertretern aus den sechs Ländern, denen im Oktober die Möglichkeit zu einer Aussprache mit der Kommission in Brüssel gegeben wurde. Das Ergebnis dieser Aussprache faßte Generalsekretär *H. G. Buitter* in einem Brief an das deutsche Mitglied der EWG-Kommission, *H. von der Groeben*, zusammen. Danach bekennen sich die Gewerkschaften zu dem Entwurf als zu einem ersten Schritt in Richtung auf die Herstellung einer Wettbewerbswirtschaft im Dienste des Verbrauchers und Arbeitnehmers. Sie fordern die Fortsetzung der Untersuchung bestimmter Industriezweige und bedauern, daß bereits erzielte Ergebnisse mit einem Schleier des Geheimnisses umgeben werden, obwohl ohne sie der Ver-

trag niemals sinnvoll realisiert werden kann. Sie verlangen die Erstellung eines Kartellregister, das die Öffentlichkeit über die tatsächlichen Verhältnisse informiert und daher zugleich als Kartellbremse wirken würde. „Wir befürworten ohne Einschränkung“, schreibt Buiters, „die Erteilung der Befugnis zur Untersuchung, Entscheidung, Nachprüfung und Verhängung von Sanktionen an die Kommission, wie dies im Verordnungsentwurf vorgesehen ist. Insbesondere in einer Angelegenheit, wo die eigenen Interessen der Mitgliedstaaten auf dem Spiele stehen, erscheint es uns ausgeschlossen, die Mitgliedstaaten die Situation beurteilen zu lassen. Die einzige Besorgnis, die wir auf diesem Gebiet haben, ist diejenige, daß die Kommission nicht genügend Befugnisse erhält.“

### *Um eine europäische Strukturpolitik*

Es ist notwendig, sich dann und wann klarzumachen, was die europäische Integration technisch bedeutet. Man erkennt dann, daß Integration ohne Strukturwandlung nicht möglich ist, weil eine europäische Wirtschaft nicht die Summe aus den sechs Nationalwirtschaften, sondern etwas gänzlich Neues ist, eine neue Gesamtwirtschaft in einem neuen „Datenkranz“, d. h. unter neuen Bedingungen aller Art. Daß eine derartige Strukturwandlung aus Gründen des Abbaus von Handelshemmnissen zunächst erhebliche Probleme aufwirft, dürfte klar sein. Hinzu tritt aber noch ein Zweites: das Vorhandensein ausgesprochen zurückgebliebener Gebiete, die auch mit integriert werden wollen, und schließlich ein Drittes, nämlich strukturelle Änderungen aus anderen Gründen in ganzen Branchen, deren Folgen heute gesamteuropäisch beseitigt werden sollen.

Bereits in der Mitte des Jahres 1960 waren Probleme der Regionalpolitik innerhalb der EWG Gegenstand der Erörterungen des Europäischen Parlaments (vgl. Sitzungsbericht Nr. 24 vom 9. Mai 1960). Damals wies Berichterstatter *Bertrand Motte* darauf hin, daß, wenn die Integration darin besteht, einer menschlichen Gemeinschaft Zusammenhalt zu geben, „die wirtschaftliche Integration Europas als eine Stärkung der Beziehungen wechselseitiger Abhängigkeit und als Festigung des Zusammenhalts der verschiedenen Teile Europas gesehen werden“ muß. Er kam im Verlauf seiner weitreichenden, interessanten Ausführungen u. a. zu folgenden Feststellungen:

„Um diese Arbeit zu erleichtern, müssen auf europäischer Ebene die Werkzeuge dafür — und an erster Stelle der Beratende Ausschuß der Regionalwirtschaft — geschaffen werden. Von der anderen Seite einer gemeinschaftlichen regionalen Tätigkeit her gesehen, muß eine Reihe von Relaisstellen ins Leben gerufen bzw. anerkannt werden, die ...

die Grundsätze der Dezentralisierung der Beteiligung und Koordinierung im Theoretischen wie im Praktischen garantieren. Diese Relaisstellen müssen ... rasch in die Lage versetzt werden, tätig zu werden. Die wirtschaftliche Integration entwickelt sich nämlich auf wirtschaftlichem und insbesondere industriellem Gebiet schneller als die Rechts- und Verwaltungsbestimmungen . . . Daß die strukturelle Entwicklung der Wirtschaften der Mitgliedstaaten immer schneller vor sich geht, steht außer Zweifel; daher besteht die Gefahr, daß die *regionale Unausgeglichenheit gleichfalls immer größere Ausmaße annimmt.*“

Er schließt seinen Bericht mit den Worten: „Die Regionalpolitik ist in der Tat ein integrierender Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die entsprechend dem Vertrage in Zukunft eine gemeinsame Politik sein muß, die das Europa der Sechs zu einer fortschreitenden, ausgeglichenen und reibungslosen Wirtschaftsexpansion führen soll. Dies ist eines der wichtigsten Ziele des Vertrages, und so gesehen muß eine Regionalpolitik zum Wohle Europas betrieben werden.“

Der ganz spezielle Fall einer strukturellen Veränderung innerhalb einer ganzen Branche, nämlich der Fall der Kohlenkrise, war Anlaß zu einer ersten Regierungskonferenz für Industrieumstellung unter Vorsitz von *Roger Reynaud* im September/Oktober 1960 in Luxemburg. Hier wurde im engen Rahmen der EGKS festgestellt, „daß eine Umstellungspolitik in den Kohlenrevieren, die durch die Zechenschließung betroffen sind, nicht durchgeführt werden kann, ohne gleichzeitig eine Regionalpolitik im weiteren Sinne anzuwenden“. Man kam zu der Überzeugung, daß individualstaatliche Maßnahmen den gesamteuropäischen Erfordernissen zuwiderlaufen könnten und fordert deshalb ein besonderes System zwisdienstaatlicher Zusammenarbeit. Reynaud vertrat im einzelnen: 1. eine Koordinierung der Umstellungsmaßnahmen („gemeinschaftsweite Umstellungspolitik“), 2, die Einfügung der Umstellungsmöglichkeiten von EGKS, EWG und der Europäischen Investitionsbank in diese gemeinschaftliche Politik, 3. die Zusammenarbeit aller betroffenen Industrien mit dem Staat und den europäischen Institutionen bei der Eröffnung neuer Entwicklungsperspektiven.

Auch die EWG-Kommission hat sich aus Anlaß dieser Regierungskonferenz zur Frage der Strukturpolitik geäußert. Ihr Sprecher *de la Vinelle* weist auf die Dringlichkeit geeigneter Maßnahmen hin, auf die Verpflichtung, sich der vorhandenen Infrastrukturen, des Kapitals und der Fachkräfte zu bedienen und bekennt sich schließlich zu den Umstellungsmaßnahmen als den unerläßlichen Voraussetzungen für eine Koordinierung der Energiepolitik. Er gibt zu, daß die Umstellungsprogramme aus institutionellen wie aus Zweck-

mäßigkeitsgründen unter die Zuständigkeit der Nationalstaaten fallen, doch obliege es der Kommission, ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag durch Koordinierung und Kontrolle sicherzustellen.

Offensichtlich beginnt das Problem der Strukturwandlung innerhalb der EWG nunmehr Gegenstand der Diskussion zu werden. Das ist sicherlich zu begrüßen. Bedauerlich dabei bleibt, daß erst ein so massiver Anlaß, wie die Kohlenkrise, gegeben sein mußte, ehe man sich entschloß, sich Gedanken in dieser Richtung zu machen und sie vor allem auch auszusprechen. Befremdlich bleibt weiterhin, daß mit geradezu ängstlicher Pedanterie an der Vorstellung und Diktion von der „Freien Wirtschaft“ und dem Fehlen eines „Dirigismus“ festgehalten wird. Die Zielsetzung der EWG ist nicht mit individuellen Wirtschaftsplänen der Unternehmer zu erreichen, das weiß im Grunde jedermann. Was soll man sich von einer internationalen Koordinierung versprechen, was sich darunter vorstellen, wenn im gleichen Atemzug eine fiktive „internationale Bürokratie“ heraufbeschworen und geschmäht wird? Wäre es nicht besser, langfristige und großräumige Entwicklungspläne offen zu diskutieren und sie schließlich der freien Unternehmerinitiative als Aktionsraum zuzuweisen, statt unbequeme, aber nach dem Vertragssinn unausbleibliche Maßnahmen hinauszögern, sie zu verschleiern und so letzten Endes in der Zukunft keine geringeren Widerstände als in der Gegenwart aufzurichten? Hier, und gerade hier auf dem Sektor der großen Strukturverschiebungen, scheint uns, wird ein nicht hinreichend offenes Spiel getrieben.

#### *Freizügigkeit oder Fremdarbeitersystem?*

Zu den verschiedenen Verträgen, die zu einer wirtschaftlichen Integration Europas führen sollen, gehört auch die Europäisierung des Arbeitsmarkts. Praktisch bedeutet das, daß eine Freizügigkeit der Arbeitnehmer der jeweiligen Mitgliedstaaten nicht nur theoretisch möglich sein, sondern durch entsprechende Maßnahmen auch gefördert werden soll. Zu diesen Maßnahmen gehört nicht nur eine ungehinderte Ein- und Ausreise, sondern auch eine Regelung der Löhne und Sozialleistungen, die die Ausnutzung der Freizügigkeit auch attraktiv macht. Erste praktische Versuche in dieser Richtung im Rahmen der EGKS haben nicht die erhofften Erfolge gebracht. Es zeigte sich bald, daß die Annahme eines Arbeitsplatzes im Ausland doch an allerhand persönliche Voraussetzungen geknüpft ist und somit dieser Weg nicht ohne Not beschriftet wird. So ist es kein Wunder, daß von der vorgesehenen Arbeitskarte für Kohle- und Stahlfacharbeiter in der EGKS nur wenig Gebrauch gemacht wurde.

Anders liegen die Dinge in der EWG. Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit von zwölf Jahren soll gemäß Art. 48 innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt werden. Die zu diesem Zweck zu ergreifenden Maßnahmen sind festgelegt: enge Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen zum Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt, Zusammenarbeit in sozialen Fragen und Fragen der beruflichen Ausbildung usw. Dies alles sind natürlich Gebote, die noch in keiner Weise erfüllt sind, und so kann praktisch auch in der EWG noch nicht von den Ansätzen eines europäischen Arbeitsmarktes gesprochen werden.

Gegenwärtig läßt sich die Ausweitung einiger nationaler Arbeitsmärkte in Europa durch bilaterale Abkommen mit Ländern, die Arbeitskräfteüberschuß haben, vor allem in der Schweiz, in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, feststellen. Erfolgt diese Ausweitung zunächst auch noch nicht nach Maßgabe und unter den Voraussetzungen des EWG-Vertrages, so lassen sich doch bereits jetzt reiche, wenn auch nicht in jedem Fall erfreuliche Erfahrungen sammeln. Die Bedeutung des Kontingents ausländischer Arbeiter ist gegenwärtig in der Schweiz am größten: den 5 Millionen Einwohnern stehen 400 000 Ausländer, meist Italiener, gegenüber. In einigen Orten, so in Zürich, beginnen sie, das Straßenbild zu prägen. Die Bedenken, die in der schweizerischen Presse laut werden, sind nicht fremdenfeindlich, wenschon von „Gefahr der Überfremdung“ und „Ausverkauf der Heimat“ zu lesen ist (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 7. August 1960). Die Problematik sieht man vielmehr in der Tatsache, daß der Produktionsapparat unter der Sonne der Hochkonjunktur aufgebläht wird, wobei man sich eines unsicheren Faktors bedient: der ausländische Arbeiter kann abwandern und so schlagartig das Gleichgewicht zwischen den Produktionsfaktoren stören; er hat in der Regel nicht die berufliche Qualifikation, die die schweizerische Produktion fordert, und macht verstärkte Kontrolle erforderlich; sein Zustrom führt u. U., wie im Falle der Bauwirtschaft, bereits zu Engpässen auf der Materialseite, um nur einiges zu nennen.

Auch in Holland hat die zunächst nur 2000 Köpfe zählende Ausländerzuwanderung aus Italien — sie steht 20 000 offenen Stellen und 3 Millionen männlichen Arbeitskräften gegenüber — einige Fragen aufgeworfen. Vor allem verweist man auf die Tatsache, daß die Niederlande, die durch ihren Geburtenüberschuß gezwungen sind, etwa 50 000 Menschen jährlich auswandern zu lassen, ein mit hohen Kosten verbundenes Auswanderungsprogramm durchführen, und fragt, warum man Italiener hereinholt, ja ein holländisch-italienisches Arbeitsbüro in Mailand errichten will,

ehe man den heimischen Arbeitsmarkt wirklich voll abgeschöpft hat.

Die in der Bundesrepublik tätigen ausländischen Arbeiter wurden im Sommer 1960 mit 276 000 (davon 121 000 Italiener) beziffert. In den letzten Monaten hat sich ihre Zahl bei gleichzeitigem Hinzutritt von Griechen noch wesentlich vermehrt. Die Klagen dieser Menschen richten sich, wie man erfährt, ausschließlich gegen ihre Unterbringung, nicht hingegen gegen Behandlung und Bezahlung. Obwohl hier relativ leicht Abhilfe zu schaffen ist und in anderen Ländern vielleicht überhaupt keine Klagen seitens der ausländischen Arbeiter laut werden, scheint uns doch dieses ganze System mehr das der „Fremdarbeiter“ einer hinter uns liegenden Zeit zu sein, als daß es ein Schritt zur tatsächlichen Solidarität der Europäer wäre. Schuld daran tragen sicher nicht nur die Aufnahmeländer, sondern auch die Staaten, die ihre Menschen, die gegenwärtig überzählig zu sein scheinen, ins Ausland senden. Sicherlich ist dem einen oder anderen

damit persönlich geholfen, aber die Problematik, deren Opfer er ist, wird damit nicht gelöst. Wir stellen uns die Frage, ob eine Schaffung neuer Arbeitsplätze in Italien und Griechenland selbst nicht eine bessere Lösung wäre, da sie nicht nur individuell, sondern auch strukturell helfen würde. Hier wäre eine echte europäische Gemeinschaftsaufgabe gegeben, während man sich nicht des Gefühls erwehren kann, als diene die Aufnahme unterbeschäftigter Menschen in den Industrieballungen Europas dem weiteren Anheizen des ohnehin kochenden Konjunktürkessels. Platzt er einmal oder kühlt er auch nur ab, so sind diese „Fremdarbeiter“ in jedem Fall die Leidtragenden. Diese Kritik wird nicht auf die Zielsetzungen des EWG-Vertrages ausgedehnt. Hier ist eine Angleichung in allen Ländern vorgesehen und mehr an einen Spitzenausgleich und einen Erfahrungsaustausch gedacht als daran, ein Ventil für mangelhafte Entwicklungspolitik und undisziplinierte Bevölkerungsvermehrung zu schaffen. *Dr. Wolf Donner*