



DER ÜBERSEE-CLUB e.V.



HANS VON DER GROEBEN

Mitglied der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN POLITISCHER EINIGUNG DURCH WIRTSCHAFTLICHE INTEGRATION

22. JANUAR 1965



A. Ziele und Formen

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, von ihren Gegnern schon so oft totgesagt, schien in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres tatsächlich in eine lebensbedrohende Krise geraten zu sein. Es war bis dahin nicht gelungen, Einigkeit über wichtigste Voraussetzungen der gemeinsamen Agrarpolitik zu erzielen, nämlich über einen gemeinsamen Preis für die Grundstoffe. Er war Voraussetzung für die Öffnung der Grenzen im Agrarsektor. Die französischen Vertreter hatten nun im Herbst zum Ausdruck gebracht, daß ein Gemeinsamer Markt nicht entstehen könne ohne einen landwirtschaftlichen Markt. Andererseits aber war man in Deutschland der Auffassung, daß es vor 1966, insbesondere vor der nächsten Bundestagswahl, aus innenpolitischen Gründen unmöglich sein würde, einen solchen gemeinsamen Getreidepreis festzusetzen, bei dem eine Herabsetzung des deutschen Weizenpreises notwendig war. Erneut hat sich dann aber in den folgenden Wochen und Monaten gezeigt, daß die Lebensfähigkeit des Gemeinsamen Marktes stärker war, als es von seinen Gegnern angenommen, ja, selbst als es von seinen Freunden vorausgesehen worden war; in sogenannten Marathonsitzungen wurde über lebenswichtige Interessen der Mitgliedstaaten eine Einigung erzielt.

Dabei wurden von allen Seiten erhebliche Konzessionen gemacht. Damit scheint es endgültig klar geworden zu sein, daß dieses Gebilde der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht nur ein völkerrechtlicher Vertrag, eine völkerrechtliche Vereinigung ist, sondern daß sich in diesem Gemeinsamen Markt, in dieser Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein selbständiger Faktor etabliert hat, der in steigendem Maße die Gegenwart und die Zukunft bestimmen wird. Wir können nunmehr ohne Zögern von einer europäischen Wirklichkeit sprechen. Es ist daher von einiger Bedeutung, sich auf die Natur dieser Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu besinnen.

Handelt es sich hier nur um eine wirtschaftliche Integration, oder befinden wir uns schon in einem politischen Prozeß? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Mitgliedstaaten und für unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung? Welche Folgen ergeben sich aus dem Erreichten, und welche Perspektiven, welche Notwendigkeiten bestehen für die Zukunft? Inwieweit setzt wirtschaftliche Integration eine politische voraus, oder ist nicht vielmehr die wirtschaftliche Integration ein Stück des politischen Zusammenschlusses? Was ist politische Einigung, und was verstehen wir unter wirtschaftlicher Integration?

Wenn sich auch längst Bekanntes hinter diesen Worten zu verbergen scheint, so ist doch eine Klärung notwendig, welche Bedeutung diesen Begriffen in den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden soll. Nur wer das Endziel kennt, kann beurteilen, ob man auf dem richtigen Wege ist, welches Stück dieses Weges bereits zurückgelegt ist und welche neuen Hebel angesetzt werden müssen, um die Ziele zu erreichen, die Wertvorstellungen zu verwirklichen.

I. Die politische Einigung

Wir haben das politische Ziel, daß Europa zukünftig wieder in der Weltpolitik eine Rolle spielen kann, die sich nicht darauf beschränkt, von Zeit zu Zeit dem Rad der Geschichte in die Speichen zu fallen oder Schwierigkeiten zu machen, sondern die es Europa ermöglicht, selbst politisch zu gestalten. Dazu muß in Europa eine handlungsfähige Einheit geschaffen werden. Europa muß, wie es der verstorbene Präsident Kennedy in der Frankfurter Paulskirche zum Ausdruck gebracht hat, mit einer Stimme sprechen können. Dies scheint durch eine bloße Koalition oder Kooperation nicht möglich zu sein, weil es keine dauerhafte Lösung ist. Derartige Vereinbarungen können jederzeit rückgängig gemacht werden; sie stehen zum mindesten unter der Drohung der *clausula rebus sic stantibus*. Eine Willensbildung in einer solchen Koalition ist schwierig. Das gilt nicht nur für die Einstimmigkeit, sondern auch für Mehrheitsentscheidungen bei weniger wichtigen Fragen. Solange solche Entscheidungen nicht institutionell durch ein verfassungsähnliches oder verfassungsmäßiges System abgesichert sind, haben sie meist keinen integrationsfördernden Charakter, sondern führen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu Zerwürfnissen unter den Partnern. Um einem politischen Gebilde die notwendige Einheitlichkeit zu geben, bedarf es einer Kombination zwischen Grundsätzen der Zusammenarbeit, die alle Beteiligten bei Vertragsabschluß und im Laufe des Prozesses anerkennen, und es bedarf zudem einer Institutionalisierung, die die Form und das Verfahren für die Willensäußerung der Gemeinschaft festlegt.

Das bedeutet nun nicht, daß wir in der gegenwärtigen Situation glauben könnten, einfach den föderativen Status zu überspringen und in einen Einheitsstaat zu streben. Das können und wollen wir nicht. Es kommt nicht darauf an, die Vaterländer auszulöschen, sondern eine höhere Einheit zu schaffen, in der die Nationalstaaten weiterhin eine bedeutsame Rolle spielen werden – auch bei der Willensbildung der Gemeinschaft, so wie das heute in den Institutionen der Gemeinschaft der Fall ist. Auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung müßte man sehr genau abgrenzen, welche Erfordernisse aus wirtschaftlichen, technischen und politischen Gründen bestehen, Zuständigkeiten zu vereinheitlichen, der Gemeinschaft zu übertragen, und wo dieses vermieden werden kann. Neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik müßten die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik und die Währungspolitik zu jenen Materien gehören, die einst gemeinschaftlich ausgeübt werden sollen. Alles andere würde bei den Mitgliedstaaten verbleiben, und nach den aus der bundesstaatlichen Konstruktion bekannten Möglichkeiten, die Souveränität aufzuteilen, wurde hiermit ein

großer Aktionsraum für die Mitgliedstaaten verbleiben. Zur Erreichung dieser Ziele, einerseits eine handlungsfähige Einheit zu schaffen, andererseits eine föderative Lösung zu finden, bietet sich nach unseren Erfahrungen die bundesstaatliche Lösung an. Das würde eine Organisation mit zwei Kammern – mit einer Volkskammer und einer Kammer, die die Mitgliedstaaten vertritt – und mit einer handlungsfähigen Exekutive als dem Motor der Gemeinschaft bedeuten. Dieses Ziel kann nicht mit einem Schlage erreicht werden. Das ist oder scheint nur durch kriegerische oder revolutionäre Prozesse möglich. Es handelt sich vielmehr um einen fortschreitenden Prozeß, in dem – und das ist das Interessante – manchmal die materiellen Lösungen voraneilen, manchmal aber institutionelle Entscheidungen getroffen werden, die bereits zukünftige Ziele vorwegnehmen.

II. Die wirtschaftliche Integration

Unter wirtschaftlicher Integration ist die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse zu verstehen, das heißt, von Verhältnissen, wie wir sie etwa in unseren nationalen Märkten vorfinden. Auch dies können wir nicht – das haben die letzten Jahre gezeigt – mit einem Schlage, sondern nur schrittweise erreichen; so schreiten wir von der Tarifunion, wo es sich nur um einen Abbau der Zölle handelt, zur Zollunion mit einem einheitlichen Tarif. Wir können aber wirklich freien Verkehr nur erreichen, wenn wir nicht nur die Zollgrenzen beseitigen, sondern auch die Steuergrenzen, Patentgrenzen, Kapitalverkehrsgrenzen und so weiter. Das ist aber wiederum nur möglich, wenn wir eine gemeinsame Wirtschaftspolitik betreiben. Und schließlich wird das Gleichgewicht innerhalb der Gemeinschaft nur in einer Währungsunion aufrechterhalten werden können. Das jeweils Erreichte wird aber nur dann Bestand haben, wenn es in einem institutionellen System abgesichert ist, wenn Schutzklauseln (Rückgängigmachung des Erreichten) nicht einseitig angewandt werden können, sondern nur nach Zustimmung der gemeinschaftlichen Organe. Es muß für alle Beteiligten sicher sein, daß die Bestimmungen des Vertrages vollständig durchgeführt werden, daß kein Mitgliedstaat Fortschritte von Zugeständnissen der anderen abhängig machen kann: also keine Abhängigkeit im Einzelfall, sondern nur ein Gesamtgleichgewicht der Vor- und Nachteile nach dem Ablauf der Übergangszeit.

Warum kann man nicht mit leichter Hand vorgehen? Warum kann man nicht weniger Ansprüche an die Harmonisierung stellen, zu der ja auch die Harmonisierung des Rechts gehört und die Durchführung einer gemeinsamen Politik? Einer der entscheidenden Gründe besteht wohl darin, daß die Unternehmer sich darauf verlassen können müssen, daß die innerhalb des Gemeinsamen Marktes getroffenen Dispositionen nicht mehr rückgängig gemacht werden. Nur dann können sich diese unternehmerischen Entscheidungen auf den zukünftigen Gemeinsamen Markt ausrichten; und nur dann haben wir die Chance – wir sind nämlich noch nicht so weit – einer Verbesserung der Arbeitsteilung in Europa und damit einer Erhöhung der Produktivität, die wir – das wird sich sehr bald zeigen und hat sich schon gezeigt – in der Konkurrenz mit den Vereinigten Staaten von Amerika notwendig haben werden, und die sicherlich eines Tages auch im Wettbewerb mit dem Osten bedeutsam werden wird.

Die Unternehmer haben erfreulicherweise diesen Zug ohne Umkehr voller Entschlossenheit bestiegen. Das zeigen die Erfolge der letzten sieben Jahre. Wenn man einen Vergleich mit der Entwicklung in England oder in den Vereinigten Staaten anstellt, so wird man feststellen können, daß die expansiven Kräfte unserer Wirtschaft, die durch diesen vorweggenommenen Gemeinsamen Markt ausgelöst worden sind, den wirtschaftlichen Aufschwung gewaltig gefördert haben. Die Öffnung der Grenzen, eine freiheitliche Wirtschafts- und Handelspolitik, hat damit in Europa einen Erfolg zu verzeichnen gehabt, wie er etwas im Gegensatz zu den düsteren Voraussagen steht, die in den Jahren 1956, 1957, 1958 von manchen Theoretikern gemacht worden sind, die sich sehr stark an den Verhältnissen orientiert hatten, wie sie vor 1914 bestanden, die aber nicht erkannt hatten oder nicht sehen wollten, daß sich inzwischen – insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg – die Dinge in unseren europäischen Staaten ganz entscheidend verändert haben. Die Intervention der Staaten, die Unterschiede in der Wirtschaftspolitik haben nämlich ein Maß angenommen, das es als äußerst unwahrscheinlich erscheinen läßt, daß lediglich der Abbau der Zölle und Kontingente zu einem Integrationserfolg führen kann.

Der Gemeinsame Markt hat also nicht nur die Ausweitung des Handels zum Ziel. Auch das beste System des Welthandels wird leider immer wieder durchbrochen. Gerade in den letzten Monaten hat es hierfür wieder ein Beispiel gegeben, daß in gewissen Situationen auch nicht vor Verträgen haltgemacht wird, wenn kein System besteht, in dem nicht nur die gegenseitige Prosperität gefordert wird, sondern sich die Mitgliedstaaten auch für das Schicksal der anderen Mitgliedstaaten verantwortlich fühlen. Wir haben für diese These einen schlagenden Beweis in dem Verhalten der Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes. Gemeint ist weniger Frankreich als vielmehr Italien. Auch hier war die Situation sehr bedrohlich, und es gab viele Stimmen, die voraussagten, daß Italien Schutzklauseln anwenden, daß es Restriktionen einführen müßte. Es ist dank der vereinten Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Disziplin, der sich Italien unterworfen hat, gelungen, diese Krise wohl nachhaltig zu bereinigen – und dies ohne Restriktionen im Verkehr mit den übrigen Mitgliedern des Gemeinsamen Marktes und, was besonders hervorzuheben ist, mit Drittländern.

Die Konstruktion einer Freihandelszone, einer oft diskutierten Alternative zur Wirtschaftsgemeinschaft, genügt nicht, um das Ziel der wirtschaftlichen Integration zu erreichen. Gestaltungsfreiheit nach innen und nach außen einzig mit Ausnahme der Zölle und Kontingente würde die Arbeitsteilung nicht so verstärken und die Produktivität nicht so erhöhen wie dies im Gemeinsamen Markt der Fall ist. Die Mitgliedstaaten haben nämlich seit 1914 in immer stärkerem Umfange, direkt und indirekt, in das Wirtschaftsgeschehen eingegriffen. Eine Integration solcher Volkswirtschaften ist aber nur möglich, wenn eine gemeinsame Wettbewerbspolitik betrieben wird, die zum Ziele hat, die Handelshemmnisse zu beseitigen und die Wettbewerbsverfälschungen auf ein Maß herunterzudrücken, das für einen fairen Handelsverkehr erträglich erscheint. Gemeinsame Wettbewerbspolitik können wir aber nicht führen ohne gemeinsame Wirtschaftspolitik. Diese Notwendigkeit scheint auch von den Mitgliedern der Kleinen Freihandelszone immer mehr erkannt zu werden. Damit wachsen die Aussichten, daß die Mitgliedstaaten dieser Kleinen Freihandelszone eines Tages an einen Vollbeitritt – etwas anderes ist kaum vorstellbar – zur EWG denken. Die Hoffnung haben wir nicht aufgegeben; deshalb müssen wir auch Wege finden, um aus dieser Hoffnung eine Wirklichkeit zu machen.

Es scheint also zu diesem Konzept der wirtschaftlichen Integration keine reelle Alternative zu geben. Darüber hinaus sind neue „Konzeptionen“ nicht von heute auf morgen zu verwirklichen. Man würde damit das bisher Erreichte zerstören, ohne etwas anderes an die Stelle zu setzen. Es bedarf jahrelanger Vorarbeiten, um eine Konzeption zu entwerfen, die geeignet ist, die uns vorgegebene Wirklichkeit der hochindustrialisierten Wirtschaft in die Kanäle einer größeren wirtschaftlichen Einheit zu leiten. Dazu gehört einerseits eine gewisse Dynamik, zum andern eine große Geduld. Fern von aller Wirklichkeit und aller politischen Gestaltungsmöglichkeit würde es aber sein, die Dinge, die in jahrelanger Arbeit vollbracht worden sind, von heute auf morgen zu verlassen, um dafür einer vagen Idee oder Konzeption nachzugehen.

B. Die wirtschaftliche Einigung als Sockel politischer Integration

Nach der notwendigerweise etwas theoretischen Beschreibung der Integrationsziele ist nun darzulegen, was geschehen ist und wo wir heute stehen. Bei diesem kurzen Überblick wird sich nämlich herausstellen, daß der europäische Zusammenschluß nicht nur der wirtschaftlichen Vernunft entspricht, sondern uns auch dem politischen Ziele einer europäischen Föderation nähergebracht hat.

I. Stand der Entwicklung

Die Zollunion ist zu etwa zwei Drittel vollendet. Wir haben eine Grundsatzeinigung über wichtige Teile der Agrarpolitik, und wir können damit rechnen – auf Grund der Initiative, die jetzt ergriffen worden ist –, daß wir im Jahre 1967 einen wirklichen Gemeinsamen Markt sowohl für landwirtschaftliche als auch für gewerbliche Produkte erreichen werden. Gleichzeitig sind wir bemüht, eine Angleichung der Zollrechtsgesetzgebung durchzuführen, die gemeinsame Handelspolitik so anzugleichen, daß

nicht nur eine Tarifunion entsteht, sondern eine wahre Zollunion mit einem von der Gemeinschaft verwalteten Zolltarif. Damit wären die ersten Voraussetzungen – und nur diese – für binnenmarktähnliche Verhältnisse im Jahre 1967 geschaffen. Es bleibt dann noch die große Aufgabe, die schon kurz erwähnten übrigen Grenzen abzuschaffen. Aber diese Grenzen können nicht etwa beseitigt werden, wenn man sich nur über gewisse gemeinsame technische Manipulationen einigt. Denn diese Grenzen sind im allgemeinen nicht begründet durch die Willkür der Mitgliedstaaten, durch die Freude an unterschiedlichen Bestimmungen, sondern sie sind Ausdruck unterschiedlicher Politiken, unterschiedlicher Bausteine der Wirtschaftspolitik. Als Beispiele seien genannt das Patentrecht, der Kapitalverkehr, die Lebensmittelgesetzgebung, die Veterinärgesetzgebung, die Sicherheitsbestimmungen und die Devisenbewirtschaftung. Das Ziel der Abschaffung der Grenzen – notwendig für den freien Fluß der Waren – erfordert also nicht nur eine Einigung über eine Harmonisierung der technischen Vorschriften, sondern auch eine Übereinstimmung über die Wirtschaftspolitik. Die volle Herstellung der Zollunion ist demnach nicht möglich ohne eine Harmonisierung der Politik auf diesem Gebiet.

Integration unterschiedlich strukturierter Märkte ist nur sinnvoll, wenn Wettbewerbsverfälschungen und Wettbewerbsbeschränkungen allmählich beseitigt werden. Die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft haben weiter die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Freiheit des Unternehmers, zu investieren und die Marktsituation zu verbessern, erhalten bleibt, die Freiheit des Verbrauchers gewährleistet ist, zu wählen, was ihm am angenehmsten erscheint, und schließlich die Freiheit des Arbeitnehmers besteht, seinen Arbeitsplatz zu bestimmen. Die Wettbewerbspolitik ist kein Allheilmittel. Sie sollte ergänzt werden durch eine vernünftige mittelfristige Wirtschaftspolitik. Eine so aufgefaßte Wettbewerbspolitik ist aber eine politische Angelegenheit. Sie bestimmt in ihrem Kern die zukünftige Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im Gemeinsamen Markt.

Wenn bisher von den speziellen Problemen im Verhältnis zur gewerblichen Wirtschaft gesprochen wurde, so ist darüber hinaus ein allgemeines Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten, mit anderen Worten, eine ausgeglichene Zahlungsbilanz Voraussetzung für einen ungestörten Handelsverkehr. Solange die Integration noch im Werden ist, scheint es schwierig zu sein, schon zu einer Währungsunion zu gelangen. Aber man sollte den Weg zu ihr auch nicht durch neue einzelstaatliche Maßnahmen erschweren. So wurde das Konzept flexibler nationaler Wechselkurse – darauf hat die Bundesregierung mit Recht hingewiesen – für die Fortsetzung des Integrationsprozesses von sehr negativer Bedeutung sein. Wegfall der Grenzen bedeutet Wegfall von Instrumenten, die bisher den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestanden haben, um die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen. Das wirkt sich also nicht nur auf die wirtschaftliche, sondern auf die gesellschaftspolitische Situation aus. Wir können nicht erwarten, daß die Mitgliedstaaten sich einem solchen Prozeß des Wegfalls der Grenzen, des Aus-der-Hand-Legens der Instrumente unterwerfen, wenn nicht gleichzeitig die Gemeinschaft gewisse Verantwortungen übernimmt, die bisher den Mitgliedstaaten oblagen – insbesondere hinsichtlich der Regionalpolitik und der Strukturpolitik. Ohne diese Dinge weiter vertiefen zu können, soll angemerkt werden, daß es sich in diesen Fällen nicht darum handelt, die Struktur- oder Regionalpolitik von Brüssel aus zu führen, sondern daß die Aufgabe der zentralen Instanzen nur subsidiär sein sollte – und zwar auf dem Gebiete der Koordinierung der Aktionen und eventuell der Finanzierung.

Mit allen diesen Aufgaben befinden wir uns nicht am Rande, sondern im Herzen der Politik. Das sprechendste Beispiel hierfür ist wohl die Außenhandelspolitik. Binnenmarktähnliche Verhältnisse können nur eintreten, wenn von außen Freizügigkeit der Waren- und Dienstleistungen nicht gestört wird, und das setzt eine gemeinsame Handelspolitik voraus. Außenhandelspolitik kann aber von der Außenpolitik nicht getrennt werden, ja, Außenhandelspolitik und Entwicklungspolitik gehören im Zeitalter des Atompatts zu den wichtigsten Erscheinungsformen der nationalen oder supranationalen Souveränität, das heißt, der Handlungsfähigkeit. Eine Harmonisierung der Außenhandelspolitik, die notwendig ist für die Entstehung eines Gemeinsamen Marktes, einer wirtschaftlichen Integration, leitet letztlich eine Harmonisierung der Außenpolitik ein.

Die Herstellung des Gemeinsamen Marktes führt also weit in den Bereich der Wirtschaftspolitik und damit der Politik. Nicht nur in der Agrarpolitik, auch in der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist die Zuständigkeit, die vielbesprochene Souveränität de facto bereits zum wesentlichen oder zum großen Teil auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übergegangen. Natürlich sind es nicht allein die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die in der Lage waren, diese Probleme zu meistern; dieser Übergang bedeutet vielmehr, daß die Mitgliedstaaten immer enger mit der EWG-Kommission und dem Ministerrat zusammenwirken müssen und daß die Mitgliedstaaten als eine Folge daraus das Schwergewicht ihrer wirtschaftspolitischen Aktivität immer stärker in den EWG-Ministerrat, dem Organ der Staaten, verlegen müssen. Minister Schmücker hat diese Situation klar erkannt, als er erklärte, daß er als Bundeswirtschaftsminister nicht mehr in der Lage sei, die Konjunkturpolitik der Bundesrepublik ohne Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten und ohne Mitwirkung der Organe der Gemeinschaft zu führen. Diese Erkenntnis hat die Bundesregierung auch in ihrer Stellungnahme zu dem Gutachten der Sachverständigen zum Ausdruck gebracht.

II. Künftige Aufgaben

Die Verlagerung des wirtschaftspolitischen Schwergewichts von den Einzelstaaten auf die Gemeinschaft wird sich in Zukunft erheblich verstärken. Damit sind die Aufgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für die nächsten Jahre, das heißt, bis zum Jahre 1970 angesprochen. Sie sollen nur sehr kurz skizziert werden, weil sie im Grunde nur eine Extrapolation dessen darstellen, was schon dargelegt wurde. Die Wirtschaftspolitik wird auf zwei Pfeilern beruhen, einmal auf der Durchführung der Wettbewerbspolitik, zum anderen auf einer vernünftigen mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Die Wettbewerbspolitik sollte nicht nur restriktiv sein, sie sollte also nicht nur sagen, was sie für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt hält, sondern sie sollte ebenso zum Ausdruck bringen, was sie im Interesse der Gemeinschaft für notwendig hält, welche Abreden und welche Bewegungen innerhalb der Wirtschaft sie mit der Konzeption des Gemeinsamen Marktes für vereinbar, ja für notwendig hält. Der technische Fortschritt, der größere Markt und der mit einer liberalen Handelspolitik verbundene stärkere Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsräumen stellt hier schwerwiegende Probleme, die nicht allein dadurch gelöst werden können, daß man die Grenzen des Handelns aufzeigt, sondern daß man darlegt, inwieweit Kooperation und Konzentration wünschenswert erscheinen. Hierüber wird die Kommission im März vor dem Europäischen Parlament eine Erklärung abgeben.

Der zweite Pfeiler ist die mittelfristige Wirtschaftspolitik. Sie bedeutet nicht einen Gegensatz zur Wettbewerbspolitik, sondern sie ist einerseits dazu bestimmt, etwaige Unstimmigkeiten der Wettbewerbspolitik aufzudecken und auszugleichen. Sie bedeutet zum anderen aber eine Grundlage für eine Koordinierung der ohnehin bestehenden Aktivitäten der Staaten.

Ich hoffe, daß die bisherigen Darlegungen gezeigt haben, daß wir uns mitten im Prozeß der politischen Gestaltung befinden; um ein Schlagwort zu gebrauchen: Die politische Union hat schon begonnen. Es genügt jedoch nicht, die Probleme zu analysieren und die Lösungen zu erarbeiten, vielmehr müssen die Lösungen auch in die Tat umgesetzt werden, was eben nur möglich ist, wenn handlungsfähige Institutionen vorhanden sind. Damit ist die Frage nach der Verfassung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und in gewisser Weise der Verfassung der in der Gemeinschaft zusammengeführten Mitgliedstaaten gestellt.

C. Die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Kern einer bundesstaatlichen Verfassung

Die Institutionen, die der Vertrag von Rom geschaffen hat, bilden den Kern einer bundesstaatlichen Verfassung. Wenn man also den politischen Willen und die politische Entschlußkraft hat, auf der Grundlage des Brüsseler institutionellen Systems, fortzuschreiten, so kann man zu einer bundesstaatlichen Verfassung gelangen.

I. Gegenwärtiges Kräftespiel zwischen Ministerrat – Kommission – Parlament und Gerichtshof

Der Vertrag von Rom wird ausgeführt von folgenden Organen: dem Ministerrat, der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Gerichtshof. Der Ministerrat ist zuständig für Akte der Gesetzgebung. Wir haben bereits als dritte große Rechtsmasse neben dem Landesrecht und dem Bundesrecht das europäische Recht, das nicht nur die Staaten bindet, sondern unmittelbar die betroffenen Personen in unseren Mitgliedstaaten. Es steht also in einem ähnlichen Verhältnis zum Bundesrecht wie in Deutschland das Bundesrecht zum Landesrecht. Der Ministerrat entscheidet außerdem über die grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Probleme. In beiden Fällen ist er nun auf die Mitarbeit der Kommission angewiesen. Die Kommission ist außerdem Exekutivorgan, das die vom Ministerrat getroffenen Beschlüsse und die erlassenen Regelungen oder Rechtssätze ausführt. Die Kommission hat aber auch eine beschränkte, speziell verankerte Rechtsetzungsbefugnis und wirkt bei der Gesetzgebung des Ministerrats dadurch mit, daß sie das alleinige Initiativrecht hat. Der Ministerrat kann gesetzgeberisch ohne Mitwirkung der Kommission nicht tätig werden, und er kann einen Vorschlag der Kommission, der in Form einer Verordnung formuliert wird, nur einstimmig ändern. Die an sich gegebene Möglichkeit der Zweidrittelmehrheit kann er also nur zusammen mit der Kommission ausnutzen. Außerdem ist die Kommission ein Organ der Analyse, der Studien, der Vorschläge. Das Europäische Parlament hat zur Zeit nur beschränkte Entscheidungsbefugnisse. Es wird auf dem Gebiete der Gesetzgebung und des Haushaltsrechts konsultiert. Es kann ferner ein Mißtrauensvotum gegen die Mitglieder der Kommission einbringen, aber die Mitglieder der Kommission nicht neu bestellen.

Die Mitglieder der Kommission arbeiten aber mit dem Parlament schon heute so zusammen, als wenn es Entscheidungsbefugnisse hätte. Die gesetzgeberischen Vorschläge werden mit den Parlamentsausschüssen genauso diskutiert, wie das im Landesparlament und im Bundesparlament üblich ist. Allerdings – und das ist natürlich ein großer Mangel – hat der Ministerrat, der ja die letzte Entscheidung trifft, die Möglichkeit, ohne Begründung von dem Votum des Parlaments abzuweichen. Die Gesetzgebungsgewalt liegt also beim föderativen Organ.

In dieser Situation – und darauf ist auch in vielen Veröffentlichungen bereits hingewiesen worden – kommt der kontrollierenden Funktion des Europäischen Gerichtshofs eine ganz besondere Bedeutung zu. Er ist zuständig für die Auslegung des europäischen Rechtes sowohl der Verträge wie der auf Grund der Verträge erlassenen Rechtsverordnungen; und – was beinahe noch wichtiger ist – alle Gerichte unserer Mitgliedstaaten sind berechtigt und in letzter Instanz verpflichtet, eine Rechtssache dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, wenn sich eine Frage der Auslegung des europäischen Rechtes ergibt, und sind dann an diese Auslegung gebunden.

Es besteht außerdem noch der Wirtschafts- und Sozialausschuß, in dem die Sozialpartner und die sogenannte dritte Gruppe beratend zur Sprache kommen. Das ist die europäische Wirklichkeit auf dem Gebiete der Verfassung. Sie ist wenig bekannt und zudem noch nicht befriedigend.

II. Künftige Weiterentwicklung der Verfassung

Der Ausbau des Verfassungssystems erscheint in zweierlei Hinsicht notwendig. Einmal wäre es sehr wünschenswert, wenn die Verfassung der Gemeinschaft ergänzt werden würde durch gewisse Grundrechte, gleichsam eine Inkarnation der Wertvorstellungen, die uns allen gemeinsam sind. Zweitens stellt sich das Problem der Gewaltenteilung in einem föderativen Prozeß anders als in einem bereits vollendeten zentralistischen oder föderalen Staat. Im übrigen müssen wir ja auch feststellen, daß selbst im Einheitsstaat und im Bundesstaat unsere ursprünglichen Vorstellungen hinsichtlich der Gewaltenteilung sich nicht mehr in der Wirklichkeit voll vorfinden, daß sich insbesondere die Aufgaben des Parlaments stark mit denen der Exekutive vermischt haben. Die Idee der Bremswirkung gewinnt Boden, daß nämlich eine Institution nicht in der Lage ist, allein zu handeln, sondern sich mit anderen Trägern von politischer Macht auseinandersetzen muß, bevor sie handeln kann. Diese Bremswirkung findet sich in dem Kern der europäischen Verfassung vor: Jedoch erscheint eine Verstärkung der Kontrollrechte des Parlaments notwendig,

und hier müßten tatsächlich in der nächsten Zeit Fortschritte gemacht werden. Schließlich noch einige Bemerkungen über Haushalt und Finanzausgleich: Es ist kaum bekannt, daß schon vor zwei Jahren die Grundlage für eigene Einnahmen der Gemeinschaft geschaffen wurden, daß außerdem der Vertrag vorsieht, daß vor Ende der Übergangszeit ein Beschluß über die Zolleinnahmen gefaßt werden muß. Wahrscheinlich werden die Zolleinnahmen, die beim Handelsverkehr mit dritten Ländern eingehen, der Gemeinschaft zugeteilt werden. Damit wird ein im Kern schon vorhandener Finanzausgleich verbunden, so daß also auch hier die Ansätze einer bundesstaatlichen Verfassung erkennbar sind. Wenn außerdem zu hoffen ist, daß das seit zwei Jahren betriebene Projekt einer Harmonisierung der Umsatzsteuer mit gleichzeitiger Einführung des Mehrwertsteuersystems in diesem Jahre von den Mitgliedstaaten akzeptiert wird, so ist auch damit ein indirekter Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten verbunden; denn sie können nicht mehr ohne weiteres über die Steuermasse, die aus der Umsatzsteuer fließt, in der Weise verfügen, daß sie sie erhöhen oder vermindern. Sie behalten sie in ihrem Haushalt, sind aber hinsichtlich der Höhe gebunden. Das ist ein schwieriges Problem, dessen Lösung weitgehende wirtschaftliche und politische Folgen haben wird.

III. Aktuelle Grenzen für eine politische Einigung

Der europäische Bundesstaat und der Gemeinsame Markt werden nur entstehen, wenn der politische Wille vorhanden ist. Es wäre ein Fehler, anzunehmen, daß ein solcher Fortschritt sich aus der Natur der Sache ergeben könnte. Gewiß ist diese Entwicklung in den Dingen selbst angelegt. Aber nichts ist in der Geschichte automatisch. Alles bedarf des gestaltenden Willens des Menschen, der im Rahmen der naturgegebenen Entwicklungen frei ist und von dieser Freiheit Gebrauch machen sollte. Es gilt – nach einem bekannten Wort –, jeweils den Zipfel des Mantels der Geschichte zu erfassen. Wie sind nun die aufgezeigten Möglichkeiten mit der heutigen politischen Wirklichkeit vereinbar? Hier und da wird die Meinung vertreten, daß die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht in der Lage seien, diese großen, fundamentalen Aufgaben zu erfüllen, und daß die politischen Kräfte in unseren Mitgliedstaaten nicht oder noch nicht bereit seien, die notwendigen Schritte zu tun. An diesen Einwänden ist sehr viel Richtiges. Aber wir sollten mit den uns gegebenen Mitteln das Mögliche tun. Politik machen bedeutet, die Wirklichkeit im Rahmen der uns gegebenen Möglichkeiten zu gestalten.

Es wird heute sehr viel über die Notwendigkeit einer politischen Union gesprochen, ohne daß man klar sagt, was darunter eigentlich zu verstehen ist. Sicherlich wäre es wünschenswert und an der Zeit, eine europäische Nationalversammlung einzuberufen, die aufgerufen wäre, eine europäische Verfassung auszuarbeiten und anzunehmen. Dies ist aber heute nicht möglich, weil psychologische Gründe den Durchbruch zu einer Bewältigung der großen Probleme unserer Zeit verhindern. Wir tauschen uns über den Umfang der verbliebenen nationalen Souveränität. In Wirklichkeit ist die Handlungsfähigkeit jedes europäischen Staates beschränkt durch die relative militärische und wirtschaftliche Schwäche im Vergleich zu Amerika und Rußland und wohl auch – gegenüber einigen neutralistischen Staaten – durch das Festhalten an gewissen Werten der persönlichen Freiheit der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, die andere bestreiten, die wir aber in keiner Weise aufgeben wollen. Da eine große politische Lösung in einem Zuge zur Zeit nicht möglich ist, wird es die Aufgabe der nächsten Monate und Jahre sein, die von mir aufgezeigten Möglichkeiten zum Ausbau der wirtschaftlichen Integration – und wirtschaftliche Integration ist eben gleichzeitig politische Integration – auszunutzen, die Institutionen, d.h. die Verfassung der EWG dem fortschreitenden Integrationsprozeß anzupassen, um später den Bau zu vollenden.

Der Integrationsprozeß ist allerdings dadurch behindert, daß wir auf dem Gebiete der Außenpolitik und der Verteidigungspolitik noch zu keiner Übereinstimmung gekommen sind. Die Aufgabe besteht hier zunächst darin, zu einem „echten Gespräch“, dann zu einer Konsultation, schließlich zu einer Kooperation und letzten Endes zu einer Integration zu kommen. Wir sollten also bald den Anfang mit einer Konsultation machen. Die Europa-Vorschläge der Bundesregierung bilden in dieser Richtung einen guten Ansatzpunkt. Solange aber in diesen Fragen der Integrationsprozeß

noch nicht begonnen hat, sollten alle Probleme der wirtschaftlichen Integration und die damit zusammenhängenden Fragen nach den im EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren behandelt und durch die Brüsseler Institution entschieden werden. Sonst konnte das schon Erreichte gefährdet und die Chancen für die Zukunft verspielt werden. Wir müssen uns die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in jedem Fall als Sockel einer zukünftigen politischen Entwicklung erhalten. Der europäische Baum hat von Jahr zu Jahr einen neuen Ring angesetzt. Dieser Baum ist, glaube ich, heute stark genug, um allen Stürmen zu trotzen. Aber wir sollten uns nicht nur auf dieses Naturgeschehen verlassen, sondern gleichzeitig alle Mittel der menschlichen Gestaltungskraft in dieser Richtung einsetzen.

E. Die Einordnung der europäischen Gemeinschaft in die Welt

Die europäische Integration, die naturnotwendigerweise eine gewisse Abschließung mit sich bringt, weil sich Europa in sich konsolidiert, wird von der freien Welt nur angenommen und von uns auch nur vertreten werden können, wenn dieses Gebilde eine liberale, offene Politik führt. Das ist leichter gesagt als getan; aber in den letzten sieben Jahren wurden auch auf diesem Gebiet ganz unerwartete Erfolge erzielt. Insbesondere gelang es, diejenigen Partner des Gemeinsamen Marktes, die bisher stärker unter höherem Zollschatz, unter einer protektionistischeren Handelspolitik gelebt haben, von der Richtigkeit dieses liberalen Konzepts zu überzeugen. Die Zahlen sprechen im übrigen dafür, daß die EWG, die selbst im Innern einen enormen Anstieg des Austausches gebracht hat, auch nach außen hin eine handelschaffende und keine handelbeschränkende Macht geworden ist. Diese Haltung sollte – und das ist natürlich auch nur durch die tägliche Gestaltung, durch tägliche Kämpfe zu erreichen – die Grundlage für die großen Verhandlungen werden, die jetzt in Genf als sogenannte Kennedy-Runde begonnen worden sind, wobei uns das landwirtschaftliche Problem natürlich immer sehr zu schaffen macht. Damit würden wir den Ausgangspunkt schaffen für die Verwirklichung des kühnen Konzeptes des verstorbenen Präsidenten Kennedy, der Konstruktion einer Ellipse mit zwei Brennpunkten, in der der eine Brennpunkt von Amerika dargestellt wird und der andere von dem werden den Europa, in das natürlich dann auf längere Sicht auch die Staaten eingeschlossen werden sollten, die sich dem Gemeinsamen Markt noch nicht haben anschließen können. Nur dann, wenn eine solche Partnerschaft besteht, wird es möglich sein, die großen Aufgaben, die gerade im Zeitalter des Atomausgleichs bevorstehen, gemeinsam zu lösen.

F. Der europäische Bundesstaat als Schale einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung

Auch diese großen Ziele stellen keinen Selbstzweck dar. Entscheidend ist darüber hinaus, daß wir innerhalb dieser europäischen Gemeinschaft unser Leben gestalten, und daß wir die Kraft zur Lösung der großen Weltprobleme finden. Es kommt also nicht nur darauf an, durch die politische Einigung eine Schale zu schaffen, sondern es gilt, dieser Schale einen Inhalt zu geben. Wir müssen eine Wirtschaftsordnung schaffen und bewahren, die ein freiheitliches Leben ermöglicht, dem Individuum seine volle Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeit gibt. Wir streben nach einer Humanisierung des menschlichen Lebens, die in der modernen Industriegesellschaft zwar noch nicht erreicht, aber möglich ist. Und schließlich streben wir nach einer geistigen Entwicklung auch breiterer Schichten. Die materiellen Voraussetzungen dafür können heute geschaffen werden.

Denjenigen, die heute in der politischen Arbeit stehen, wird es wohl kaum vergönnt sein, noch alle Erfolge zu sehen. Wir werden es sicher schwer genug haben, die Schale zu errichten. Aber es kann uns gelingen, die Grundlage dafür zu schaffen, daß diejenigen, die nach uns diese Verantwortung übernehmen werden, diese Schale ausfüllen und dieser Konstruktion einen Sinn geben. Man spricht sehr viel von der Langweile, von der Hoffnungslosigkeit, von der Unentschlossenheit unserer Zeit und unserer Jugend. Es ist an uns, dieser Jugend die Möglichkeiten aufzuzeigen, ihr die Ziele zu setzen, damit diese Jugend das, was wir geplant, was wir angestrebt, was wir gehofft und was wir in gewisser Weise angelegt haben, eines Tages in die Wirklichkeit umsetzen kann.

