

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Alfred Müller-Armack

Konzeption für die künftige
europäische Integration

B 1/66

5. Januar 1966

Alfred Müller-Armack, Dr. rer. pol.,
geb. 28. April 1901 in Essen, o. Professor für
Volkswirtschaftslehre und Soziologie, Direktor
des Instituts für Wirtschaftspolitik der Univer-
sität Köln, von 1958 bis 1963 Staatssekretär
im Bundeswirtschaftsministerium.

Veröffentlichungen u. a.: Wirtschaftslenkung
und Marktwirtschaft, Hamburg 1946; Zur Diag-
nose unserer Gegenwart, Gütersloh 1949;
Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche
Hintergründe unserer europäischen Lebens-
form, Stuttgart 1959; Wirtschaftsordnung und
Wirtschaftspolitik (erscheint Anfang 1966 in
Freiburg).

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern ent-
gegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-
lung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Ver-
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung der herausgebenden Stelle
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung
und Urteilsbildung.

Eine Konzeption für die künftige europäische Integration

Der frühere Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, der lange Zeit maßgeblich an den Verhandlungen über die wirtschaftliche Integration Europas, insbesondere an der Gründung der EWG, beteiligt war und danach die Bundesregierung im Ministerrat der EWG vertreten hat, gibt in den Beiträgen dieser Ausgabe eine Analyse der gegenwärtigen Krise der europäischen Integration und macht detaillierte Vorschläge zu ihrer Überwindung. Der Verfasser spricht mit der Autorität des mit den Problemen hervorragend vertrauten Fachmannes. Seine Thesen stellen jedoch weder eine offizielle Äußerung dar noch decken sie sich unbedingt mit der Meinung des Herausgebers.

I. Ausgangspunkte

1. Die europäische Einigung befindet sich in einer Krise, über deren wahrhaft umfassenden Charakter man sich in der Öffentlichkeit nicht im klaren ist. Das Fernbleiben Frankreichs vom Brüsseler Ministerrat im Juli 1965 war ursprünglich durch die Nichteinigung in Fragen der Agrarfinanzierung motiviert. Inzwischen hat der französische Außenminister Couve de Murville eindeutig erklärt, Frankreich strebe über die Austragung der Agrarfragen hinaus einen Umbau der Gemeinschaft an, über den auf politischer Ebene ohne die Kommission und außerhalb Brüssels beraten werden soll. An dem Vorhandensein einer perfekten Krise ist nicht mehr zu zweifeln.

2. Beschwichtigungsversuche und die krampfhaften Bemühungen, durch Zuwarten wie auch durch schriftliche Abstimmungen über die Lage hinwegzugehen, sind ebenso trügerisch wie die Annahme, man könne spätestens im Zeitpunkt des Ausscheidens von Präsident de Gaulle aus der Regierung mit einer Änderung der französischen Haltung rechnen.

3. Wenn eine Erfahrung aus den Verhandlungen mit Frankreich in den letzten Jahren, an denen ich beteiligt war, formuliert werden kann, so ist es die: Die französische Haltung hat sich in Stil und Inhalt seit 1953 kaum gewandelt. Die Gesten sind mit de Gaulle im-

perialer geworden, aber nichts berechtigt zu der Hoffnung, daß in einer Zeit nach de Gaulle die Haltung der französischen Diplomatie eine andere würde.

4. Die gegenwärtige Krise ist die vierte ihrer Art. Die erste von 1954 brachte durch eine Abstimmung im französischen Parlament unter dem Einfluß von Mendès France das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft

Ein Konzept für Verhandlungen
zwischen der EWG und der EFTA S. 15

(EVG), also des Gedankens einer integrierten europäischen Wehrorganisation. Die damalige Krise besiegelte auch das Schicksal der in Deutschland insbesondere von Heinrich von Brentano geförderten Versuche, zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zu kommen. Seither ist es nicht geglückt, den Gedanken einer politischen Union zu realisieren. Alle Versuche bis in die jüngste Gegenwart hinein scheiterten vollständig. Der Umweg über die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und einer wirtschaftspolitischen Kooperation in EWG und Euratom war damit gewiesen.

Die zweite Krise trat Ende 1958 ein, als die von Maudling geleiteten Verhandlungen über

die Große Europäische Freihandelszone durch eine Erklärung des französischen Informationsministers Soustelle auf einer Pressekonferenz, also von außen her, torpediert wurden. Die Zeit der EFTA-Gründung und der späteren Bemühung um den Beitritt Großbritanniens und der Assoziierungen brach an. Bereits in dieser Phase wurde von de Gaulle die Einstimmigkeit verlangt. Er war sogar bereit, sein Ja zur Freihandelszone zu sagen und hat dies offiziell den Vertretern des EWG-Ministerrates gegenüber erklärt. Diese Verhandlungen sind nicht aus ihren sachlichen Schwierigkeiten heraus gescheitert. Die Sachfragen waren, wie man damals taxierte, zu 80 % gelöst. Sie sind gescheitert, weil Frankreich der Konstruktion als solcher widersprach.

Die dritte Krise im Januar 1963 trat ein, als Präsident de Gaulle sein Veto gegen einen Beitritt Englands zur EWG ebenfalls außerhalb des Konferenzsaales mitteilte. Seit dieser Zeit ist die Haltung Frankreichs zur EWG durch strikte Forderungen einerseits und eine wachsende Skepsis gegenüber der Grundlage der Gemeinschaft andererseits gekennzeichnet. Was das Fernbleiben im Juli 1965 und die Schwierigkeiten um die Agrarfinanzierung betrifft, so haben sie insofern nur akzidentellen Charakter gegenüber der Distanzierung von einer Organisation, deren Prinzipien Frankreich immer entschiedener in Frage stellt.

5. Es wäre jedoch falsch, nur auf Frankreich und insbesondere auf Präsident de Gaulle in dieser Auseinandersetzung um die Politik der Europäischen Gemeinschaft zu sehen. In der deutschen Öffentlichkeit wird die europäische Diskussion gegenwärtig weitgehend um Personen geführt, die abwechselnd als Gaullisten und Nicht-Gaullisten auftreten. Man sollte die europäische Krise, die wir augenblicklich nicht ableugnen können, nicht von den Namen her, sondern von der Sache aus erörtern.

Anderthalb Jahrzehnte nach Gründung der Montanunion, zehn Jahre nach der Konferenz

von Messina sollte man in Europa in einer Krise ohne Beispiel klar trennen, was positiv erreicht wurde und für die Zukunft gesichert werden muß und wo eine kritische Beurteilung am Platze ist, um neue Ziele für die europäische Einigung zu setzen.

6. Alle Arbeit in Europa muß sicherlich von einer Begeisterung und Hingabe an die große Aufgabe, die Einigung unseres Kontinents zu stärken, getragen sein. Aber es erscheint mir gefährlich, mit vagen Forderungen nach einer europäischen Einheitswährung, gar nach einem europäischen Präsidenten im amerikanischen Sinne, nach einem europäischen Einheitsstaat usw. Unerreichbares anzustreben. Fast ebenso gefährlich wie das Zuviel europäischer Forderungen erscheint mir das Zuwenig europäischer Bemühungen. Die Hoffnungen einfach auf das Weiterarbeiten der europäischen Bürokratie zu setzen, wird wenig Enthusiasmus wecken. Nichts verspreche ich mir von Scheinlösungen wie der leider beschlossenen Fusion der Exekutiven, die nur personelle Schwierigkeiten und eine unerwünschte Verstärkung der Macht der Bürokratie erwarten läßt.

7. Als echtes Positivum der Entwicklung im letzten Jahrzehnt muß die Schaffung eines inneren Gemeinsamen Marktes genannt werden. Alle Staaten haben die im Verträge enthaltenen Verpflichtungen erfüllt, und in zwei, drei Jahren wird diese Entwicklung abgeschlossen sein. Die gegenwärtige Krise stellt die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die nun als nächste Aufgabe vor uns steht, jedoch vor große Schwierigkeiten. Man sollte prüfen, ob für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes das hohe Maß an wirtschaftspolitischer Koordinierung im formellen Sinne erforderlich ist, das seinerzeit bei der Schaffung des Vertrages von Rom für notwendig gehalten wurde. Nützlich wäre es, die inzwischen gemachten Erfahrungen der EFTA-Länder, die ja auch einen gemeinsamen inneren Markt bilden, zu prüfen. Offensichtlich hat sich die

lockere Form dieses Zusammenschlusses keineswegs als so künstlich, sondern durchaus auch als praktikabel erwiesen.

8. Notwendiger als die Fusion erscheint die Verschmelzung der Verträge, insbesondere des Montanunion-Vertrages und des EWG-Vertrages. Daß hierbei die streng supranationale Organisation der Hohen Behörde nicht auf die Kommission übertragen werden kann, dürfte sich zwingend aus der auf den Ministerrat abgestellten Gesamtordnung der EWG ergeben. Eine supranationale Behörde kann auf die Dauer, wenn nicht gegen jede Erwartung die Schaffung eines europäischen Parlaments erreicht werden sollte, kaum vertreten werden. Der supranationale Charakter der Hohen Behörde wird offensichtlich auch von ihren Mitgliedern mit Recht als revisionsbedürftig empfunden.

9. Die europäische Integration kennzeichnet nicht nur Fortschritte, sondern auch klare Mißerfolge. Der 1957 in Rom den Kommissionen und der Hohen Behörde gegebene Auftrag, eine gemeinsame Energiepolitik zu entwickeln, ist bis heute auch nicht im Ansatz erfüllt. Es vollzog sich in den letzten Jahren eine zunehmende Aufspaltung des Montanmarktes je nach der von den einzelnen Ländern verfolgten Energiepolitik. Italien führte eine Politik freier Energieeinfuhren durch. In Frankreich haben Monopole und Dirigismus eine vom Wettbewerb weit entfernte Lösung ermöglicht. Die holländische Energiepolitik wechselte je nach der Bedeutung, die man der einheimischen Kohle und dem neuentdeckten einheimischen Erdgas zumaß. Die deutsche Energiesituation ist durch einen radikalen Substitutionswettbewerb zugunsten des Öls und des Erdgases gekennzeichnet, bei der ein innerer Wettbewerb der Kohleproduzenten trotz der formalen Einhaltung der dyopolistischen Verkaufsorganisation nicht erwartet werden kann. Die Lösung der deutschen Energiekrise ist *auf europäischer Basis* nach so vielen Jah-

ren des Versuchs einfach nicht zu erreichen. Es wird sich also zwangsläufig hier der Rückzug auf eine eigenstaatliche Energiepolitik als notwendig erweisen.

10. Der größte Mißerfolg der europäischen Integration ist die Zweiteilung des freien Europa in EWG und EFTA. Die höheren Zuwachsraten des Inner-EWG-Handels geben der EWG auch heute noch eine gewisse Attraktionskraft. Man mag darauf hinweisen, daß auch der Handel mit der EFTA in einem befriedigendem Maße weitergeht. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Bundesrepublik ein vitales Interesse hat, die Beziehungen zum EFTA-Markt in den kommenden Jahren, in denen der voll diskriminierende Effekt der beiden Gesamtmärkte gegeneinander zum Zuge kommt, für den deutschen Export zu erhalten. Der im Jahre 1964 erzielte deutsche Exportüberschuß von 7 Mrd. DM im Handel mit den EFTA-Ländern bedeutet bei sich generell passivierender Handels- und Zahlungsbilanz einen wesentlichen Rückhalt unserer Außenhandelsstärke. Die großzügige Art, mit der die Bundesrepublik über ihr vitalstes Interesse im Außenhandel in den Brüsseler Verhandlungen hinweggesehen hat, kann auf die Dauer nicht durchgehalten werden und wird — so fürchte ich —, je später man sich darauf einstellt, zu ungunsten Reaktionen nationalistischer Art führen.

11. Die Bestürzung in der EWG lenkt alle Aufmerksamkeit nach innen. Man ist in Brüssel, aber auch in vielen anderen Ländern der EWG kaum bereit, dem Problem einer Verbindung zwischen EWG und EFTA auch nur einige Beachtung zu schenken. Ein beklagenswerter Verlust unseres europäischen Einheitsbewußtseins tritt darin zutage. Der Rom-Vertrag enthält klare Hinweise in seiner Präambel (8) und in Artikel 237 darauf, daß es sich bei der Kooperation der Sechs nur um ein Provisorium handeln soll. Der Begriff Europa

ist durch eine zweitausendjährige Geschichte so eindeutig vorbestimmt, daß wir nicht das Recht haben, wenn schon der östliche Teil Europas dem Bolschewismus anheimfiel, den Rest des freien Europa noch einmal zu teilen. Es ist aber auch wirtschaftlich schädlich, und es zeigt sich, daß insbesondere die agrarpolitische Abschließung zu Reaktionen in den nordischen Ländern führt. In erster Linie ist es vom allgemeinen politischen Standpunkt aus töricht, Verbündete, deren politische Zusammenarbeit und Hilfe man erwartet, in die Rolle der Ausgeschlossenen und gar der Bittsteller zu versetzen.

In einem Konzept für Verhandlungen zwischen der EWG und der EFTA (siehe den zweiten Beitrag dieser Ausgabe) sind die relativ einfachen technischen Maßnahmen dargelegt, die es erlauben, bei Fortbestand von EWG und EFTA beide Systeme durch das Dach einer Freihandelszone im Sinne der GATT-Satzung zu verbinden. Die innereuropäische Zolldiskri-

minierung könnte so beseitigt werden. Ich verweise auf die Ausführung dieser Denkschrift, insbesondere auch was die Agrarpolitik angeht. Wenn Schweden z. B. unlängst darauf verzichtete, sich an einer großen deutschen Nahrungsmittelmesse offiziell zu beteiligen mit der Begründung, daß ja doch keine nennenswerten Agrarexporte mehr zustande kommen könnten, so sollte das nachdenklich stimmen.

Wenn man sich neuerdings im Kreise der Außenminister dahin ausgesprochen hat, die EFTA möge ihrerseits Vorschläge machen, so scheint mir hier die Verantwortung der EWG als der stärkeren Organisation, eine eigene Konzeption vorzulegen, übersehen zu werden. Inzwischen ist ein EFTA-Beschluß erfolgt, auf eine solche Prozedur, die nur zu neuen Demütigungen führen würde, nicht einzugehen. Es ist Aufgabe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, handfeste und seriöse Vorschläge vorzulegen.

II. Zur Überwindung der Krise

1. Angenommen, es würde durch geschicktes Taktieren erreicht werden, den Vertreter Frankreichs an den Brüsseler Ministerratstisch zurückzuholen: Was wäre erreicht? Alle eben ausgesprochenen Probleme blieben ungelöst, und nur französische Forderungen zu honorieren, ohne auf die Wünsche und Lebensanliegen der übrigen Staaten einzugehen, wäre ein schlechtes Verfahren, das kurz über lang zum Scheitern des Ganzen führen würde.

2. Die gegenwärtige Krise kann nur in einer Gesamtkonzeption behoben werden, die die in einer solchen Lage auch enthaltenen positiven Entwicklungsmöglichkeiten miteinbezieht. Es scheint mir in erster Linie die Bundesregierung zu einer gewissen Mittlerstellung berufen, aber auch dafür verantwortlich zu sein, eine Konzeption zu entwickeln, die den Weitergang

der europäischen Einigung ermöglicht. Wenn französische Forderungen erfüllt werden sollten, kann dies nur geschehen, wenn Frankreich bereit ist, dafür einen Preis zu zahlen, der, an der Größe der Konzession gemessen, die Erneuerung der im Juli 1958 gegebenen Zustimmung de Gaulles zu einer EWG-EFTA-Lösung sein kann. Eine solche Lösung würde auch den deutschen Interessen entsprechen. Leider hat die Bundesregierung bisher keine Anstalten gemacht, eine solche Konzeption vorzulegen. Sie hat statt dessen zum wiederholten Male die bereits 1954 gescheiterte politische Union verlangt; ein Vorschlag, der, wie jeder Wissende voraussagen konnte, von vornherein zum Mißlingen verurteilt war. Zwar besticht der Gedanke der politischen Union durch seine Einfachheit. Aber diese Einfachheit ist gleich-

zeitig das Ergebnis der völligen Inhaltslosigkeit dessen, was man unter politischer Union fordert. Auf eine kurze Formel gebracht: der Gedanke der politischen Union enthält nichts anderes als die Forderung, politische Fragen regelmäßig zu koordinieren und zu diesem Behufe turnusmäßige Zusammenkünfte der Regierungschefs und Außenminister zu veranstalten. So weit geht die Einigkeit. Der von verschiedenen Ländern hinzugefügte weitere Satz, man solle ein Generalsekretariat oder eine Kommission oder einen Rat von drei Weisen vorbereiten, brachte den Vorschlag bereits zum Einsturz, weil darin seitens de Gaulles der Ansatz eines supranationalen Elements gesehen wurde. Mit Recht hat demgegenüber der Präsident der europäischen Kommission den Gedanken vertreten, daß die politische Zusammenarbeit aus dem umfassenden Weitergang der wirtschaftspolitischen Koordination hervorgehen muß.

Diejenigen, die gleichwohl an dem Gedanken der politischen Union festhalten möchten, hätten es sehr leicht, die Seriösität ihres Vorschlages unter Beweis zu stellen; man setze an den Anfang den politischen Entschluß, die EWG- und EFTA-Länder zur *Einheit* eines Gemeinsamen Marktes zusammenzuführen, und man hätte damit den Start, durch den der Gedanke der politischen Union wirklich glaubhaft würde, was schwerlich durch äußerliche Konferenzgeschäftigkeit geschehen kann.

3. Es ist unsere Aufgabe, *eine irenische Gesamtvorstellung* zu entwickeln, die für alle beteiligten Staaten möglicherweise akzeptabel ist und fähig wäre, der europäischen Bewegung wieder einen neuen Auftrieb zu geben.

4. Als erstes Erfordernis erscheint mir eine sachliche Auseinandersetzung mit der französischen Position. Die gegenwärtige Kampagne gegen die Auffassung des französischen Staatspräsidenten bemüht sich, wie ich meine, nur wenig, dem französischen Standpunkt ge-

recht zu werden. Da ich selbst 1963 nach dem Veto gegen den Beitritt Englands aus dem Dienst schied, weil mir der Verzicht auf eine gesamteuropäische Lösung unerträglich schien, werde ich nicht in dem direkten Verdacht stehen, Gaullist zu sein. Vielleicht hat die französische Diplomatie, die so gern verstanden werden möchte, der es aber so schwer fällt, sich verständlich zu machen, hier einiges unterlassen. Aber wie dem auch sei:

5. Drei Thesen liegen der französischen Auffassung zugrunde: Das Wort „L'Europe des patries“ bildet den Ausgangspunkt. Es ruft in Deutschland wie bei den Partnerländern der EWG heftigste Reaktionen vieler Europäer hervor, weil man darin einen Verzicht auf Integration überhaupt und auf ein Weitergehen in der europäischen Arbeit erblickt. Ich weiß nicht, ob diese Stimmen recht haben. So wie dieses Wort zu lesen ist, enthält es den Hinweis auf ein unbestreitbares geschichtliches Faktum, nämlich daß Europa aus seiner Geschichte heraus, anders als die Vereinigten Staaten, aus geprägten nationalen Staaten besteht. Deren Eigenständigkeit in einer Einheitsorganisation aufgehen zu lassen, ist schlichte Utopie. Es enthält gleichzeitig den Hinweis, daß versucht werden muß, dieses Vorhandensein von konturierten Einzelstaaten, mag man sie als geschichtliche Last betrachten oder als wertvolles Erbe, als Realität zu berücksichtigen. Ich meine, das ist ein richtiger Standpunkt, wenn sicherlich auch de Gaulle eine andere Ansicht haben wird, wieweit in diesem ‚Europe‘ der Einfluß eines einzelnen Nationalstaates, nämlich Frankreichs, veranschlagt werden soll.

6. Die *zweite These* de Gaulles ist die Ablehnung der Supranationalität als Organisationsprinzip, daraus resultierend seine Angriffe gegen die Bürokratie in Brüssel. Hier liegt nun ein Mißverständnis vor. Supranational im Sinne der Abgabe von Entscheidungsbefugnissen an eine übergeordnete Instanz ist

nur die Hohe Behörde in Luxemburg, und es kann keinem Zweifel unterliegen, daß bei einer Anpassung der Verträge die spezifisch supranationale Form durch die im EWG-Vertrag definierte Position der Kommission abgelöst wird. Wie ist es nun freilich zu diesem Mißverständnis gekommen? Vielleicht ist die Kommission in Brüssel — ich sage es bei aller freundschaftlichen Verbundenheit durch eine langjährige Zusammenarbeit — aber bisher zu weit gegangen in dem Versuch, den an sich rein wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Inhalt des Rom-Vertrages als einen politischen auszulegen und für sich selbst eine entsprechende politische Rolle zu beanspruchen. Die einzigen politischen Forderungen des Rom-Vertrages finde ich am Schluß der Präambel, wo alle Länder des freien Europa aufgefordert werden, sich der Gemeinschaft anzuschließen, und in dem Art. 237, in dem jedem europäischen Staate die Möglichkeit des Beitritts eingeräumt wird — freilich bei Einstimmigkeit. Dem Geiste nach sind zweifellos diese einzigen politischen Artikel nicht erfüllt worden.

Sonst ist der Vertrag, wie gesagt, ein wirtschaftspolitischer Vertrag. Bei seiner Abfassung ist, insbesondere seitens der deutschen Delegation unter Berücksichtigung der Erfahrungen, die man in der Montanunion gemacht hatte, eine Wendung vollzogen worden von einer ursprünglich supranational gedachten Kommission zu einem Ministerrat, der in der EWG eindeutig die Entscheidung in Händen hält. Damit bestimmen also die Staaten selbst über die Gemeinschaft, die Kommission hat lediglich ein Vorschlagsrecht. Daß sie hierbei eine dynamische Kraft, die ich aufrichtig bewundere, entwickelt hat, macht jedoch die Kommission nicht zu einer supranationalen Behörde. Hier wäre es sicherlich nötig, das Wuchern des staatsrechtlichen Begriffsapparates einzudämmen, um die Gemeinschaft wieder auf den Boden nüchternen wirtschaftlichen Denkens zu bringen.

7. Die *dritte These* General de Gaulles richtet sich gegen den ab 1966 in vielen Entscheidungen platzgreifenden Grundsatz der Mehrheitsabstimmung. Zwar ist es nicht sehr schön gewesen, daß man mit der offenen Drohung einer Mehrheitsabstimmung über den Getreidepreis die Bundesregierung zu erheblichen Konzessionen und finanziellen Aufwendungen in dieser Frage veranlaßte, dann jedoch, sobald Frankreich die Anwendung gegen sich fürchtete, das Mehrheitsprinzip für unmöglich erklärte. Bereits vor mehreren Jahren hatte ich den Vorschlag gemacht, man solle mit Frankreich eine Vereinbarung dahin treffen, daß bei einer Zusammenlegung der Verträge auch eine Modifizierung in der Anwendung der Mehrheitsentscheidung erfolgt. Man hat früher, selbst dort, wo es möglich war, wie bei der Kartellverordnung, keine Mehrheitsentscheidungen getroffen, sondern so lange verhandelt, bis auch Frankreich zustimmte, um die allgemein verpflichtende Einstimmigkeit zu erzielen. Es ist in der Tat ein lebensfremder Gedanke einiger Staatsrechtler, man könne durch Mehrheitsentscheidung Europa zu einem Einheitsstaat zusammenschmieden. In vitalen Fragen wird eine Mehrheitsentscheidung von den Großen, wie das Beispiel Frankreich zeigt, einfach nicht hingenommen. Aber ebenso verwerflich wäre es, kleinere Staaten durch Mehrheitsentscheidungen in vitalen Interessen zu treffen. Technische Fragen aber wird man wie bisher entscheiden müssen. Man wird auch für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik einen gewissen Katalog von weniger wichtigen Fragen aufstellen müssen, die mehrheitlich zu entscheiden sein werden. Das ist auch immer geschehen. Aber was nützt im übrigen das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen, das ab 1966 festgelegt ist, wenn der also Geschädigte sich in der Frage des Beitritts anderer Staaten seines Vetorechtes bedient, da in dieser Frage eine ewige Einstimmigkeit im Verträge festgelegt ist. Ich halte den Gedanken einer Ver-

tragsmodifizierung in diesem Sinne keineswegs für abwegig. Die — wie man sagt — elegante Lösung eines Gentlemen's Agreement, die augenblicklich vorgeschlagen wird, daß man sich also abspricht, möglichst keine Mehrheitsentscheidungen zu treffen, ist nicht Rechtens. Beschlüsse, bei denen eine Mehrheit in Zukunft mit Ja stimmt, sind rechtlich zustande gekommen und können nachträglich vor dem Gerichtshof eingeklagt werden. Es hilft also nur die offene Bereitschaft, in diesem Punkte den Vertrag zu ändern und im übrigen die gegenwärtige Zusammenarbeit im heutigen Stile fortzusetzen. Das, was wir heute haben, ist ja unter dem Grundsatz der Einstimmigkeit erreicht worden. Zugegeben, daß an die Qualität der Verhandler dabei größere Anforderungen gestellt werden; aber es kann keine Rede davon sein, daß damit die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in den Status etwa der OECD zurückfielen. Ihre Struktur ist ja durch einen vorhandenen Vertrag durchaus gefestigt, und es wäre nur politische Torheit, meinen zu können, mit der Majorisierung von Staaten integrieren zu können. Die lockeren Konsultationen mit Frankreich vor dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag, die jahrelang durchgeführt wurden, haben nie zu Schwierigkeiten geführt. Erst mit dem Vorhandensein eines formulierten Vertrages kamen 1963 die Differenzen.

8. Ich vermag in der Betonung des Weiterexistierens der Nationalstaaten in einem Europäischen Gemeinsamen Markt und auch in dem Verzicht auf supranationale Behörden und auf die Mehrheitsabstimmung nichts zu sehen, was unvernünftig wäre. Ob die Präsentation geschickt war, ob man über derartige Dinge nicht ruhig reden kann, ist eine andere Frage.

Offensichtlich würden wir, wenn wir auf diesem Wege den französischen Vorschlägen ein Stück folgen, den gesamteuropäischen Zusammenschluß sowohl wirtschaftlich als auch politisch wesentlich erleichtern. Es ist ja doch eine

Paradoxie in den Verhandlungen um die europäische politische Union gewesen, daß Frankreich gegen die Hinzuziehung Englands war, obwohl beide Staaten in gleichem Maße wenig Neigung zu supranationaler Organisation verspüren, während auf der anderen Seite insbesondere Holland, aber auch Belgien und Italien, England hinzuziehen wollten, das gegen eine starke Supranationalität ist, während gerade diese Staaten das supranationale Element verstärken möchten. Alle diese Widersprüche würden vermindert werden, wenn man unter Beiseitstellung aller staatsrechtlichen Feinheiten auf dem Gemeinsamen Markt von Montanunion und EWG aufbauend eine europäische Kooperation aller Staaten herbeiführte. Je größer die Zahl der Beteiligten ist, um so geringer werden auch die Befürchtungen der kleineren Staaten zu sein brauchen, von wenigen großen übergangen zu werden, was für sie das Motiv war, die supranationale Organisation zu fordern.

In der gegenwärtigen Krise sehe ich so durchaus positive Möglichkeiten, wenn sich die europäischen Staaten bereitfinden, eine mittlere Lösung zu wählen, bei der nicht nur die Wünsche Frankreichs, sondern auch die Wünsche und Anliegen aller übrigen Staaten gerecht berücksichtigt werden. Im Kern ist das der Verhandlungsausgleich zwischen dem Ja zu gewissen Forderungen und Vorstellungen de Gaulles und seiner Zustimmung zu einer gesamteuropäischen Lösung einer Verbindung mit der EFTA. Ohne eine solche Gesamtlösung wäre eine einseitige Konzession ein für mein Empfinden unwürdiges Zurückweichen. Die Festigkeit der EWG muß durch die Festigkeit, eine solche Gesamtlösung zu fordern, unter Beweis gestellt werden.

9. Wenn gelegentlich der Gedanke aufgekommen ist, die EWG ohne Frankreich weitergehen zu lassen und eine Verbindung zur EFTA zu suchen, so kann diesem Gedanken-

spiel nur ernstlich widersprochen werden. Verhandlungen zwischen den Fünfen ohne Frankreich und Großbritannien haben 1963 nach dem Veto de Gaulles unter dem Titel „Les nouveaux Six“ in einer Nacht in Brüssel stattgefunden. Am nächsten Tage war alles spurlos vergangen. Eine europäische Lösung ohne Frankreich ist nicht möglich. Im übrigen kann man überzeugt sein, daß die französische Industrie und sicherlich auch die französische Regierung das reale Interesse Frankreichs am Gemeinsamen Markt hinlänglich einschätzt, um zu Konzessionen vernünftiger Art bereit zu sein. Der französischen Industrie kann an einem Anschluß der EFTA auch nur gelegen sein. Noch einmal jedoch einseitige Konzessionen zu machen, würde freilich das Ende des Vertrauens zu Europa sein, das nicht auf einseitigen Vorleistungen, sondern nur auf fairer Gegenseitigkeit beruhen kann.

Es scheint mir notwendig zu sein, mit Frankreich möglichst schnell ins Gespräch zu kommen und die Entwicklung, die seit dem Besuch de Gaulles im Juli 1964 so verhängnisvoll einsetzte, wieder rückgängig zu machen. Gespräch heißt, daß zwar die führenden Staatsmänner miteinander sprechen; die Erfahrung zeigt, daß ohne ein Team erfahrener Verhandler mit Gipfelgesprächen allein nicht durchzukommen ist. Erforderlich ist zunächst einmal eine konkrete Selbstdarstellung des französischen Standpunktes und die gleichzeitige Erarbeitung einer konkreten Gesamtkonzeption der deutschen Europapolitik. Es wäre nicht richtig, den EFTA-Staaten diese Aufgabe, die man selbst zu leisten hat, zuzuschieben. Ich weiß, wie sehr man im Ausland eine Initiative der deutschen Seite erwartet, ja geradezu enttäuscht ist, daß sie in den letzten zwei Jahren nicht sichtbar hervortrat. Verhandlungen dieser Art können nur Zug um Zug erfolgen. Die Zeit der Vorleistungen sollte endgültig vorbei sein. Das wird sicher auch in Frankreich gesehen werden.

10. Ich verspreche mir auch nichts davon, durch ein Nachgeben im kleinen, das mit Forderungen der fünf Partner kaschiert wird, die ohnehin selbstverständlich sind, Frankreich zur Rückkehr an den Brüsseler Ratstisch zu bewegen. So möchte man die französische Zustimmung zu einer Parallelität des Vorgehens im agrarischen wie im industriellen Bereich, zur Beseitigung der Steuergrenzen und zu gewissen handelspolitischen Fragen. Aus alledem spricht der Glaube, man könne die Lösung nur im Sechserkreis finden, statt nunmehr einen grundsätzlichen Vorstoß zu einer neuen europäischen Integrationsstruktur zu unternehmen. Die Chance, daß die Regierungen etwas in der Richtung einer Gesamtlösung tun werden, halte ich für gering. Ob das für die Regierungen spricht oder gegen die hier vorgelegte Konzeption, sei dahingestellt. Meine Absicht geht dahin, die Diskussion in Europa zu beeinflussen, wenigstens einmal auch dieses Tabu zu erörtern.

11. Ein deutsches Konzept hätte von dem Ziel auszugehen, eine Gesamtlösung für alle Länder des freien Europa zu finden. Bei der Ratifikation des Rom-Vertrages haben alle Parteien des Bundestages dieses Ziel zum ausdrücklichen Beschluß erhoben. Ein Entschluß, dieses Ziel vorerst zurückzustellen, was auf einen Dauerverzicht hinausläufe, widerspricht nicht nur der natürlichen Einheit Europas, sondern auch der vollzogenen demokratischen Willensbildung in unserem Lande. Man sollte daher von einer Verhandlungsführung absehen, die lediglich französische Vorstellungen erkundet, ohne zugleich diesen von fast allen Ländern geteilten Ansatz klar ins Spiel zu bringen. Die billigen diplomatischen Wohlwollenserklärungen, mit denen die Vertreter der EFTA abgespeist werden, genügen nun nicht mehr.

12. Eine Lösung der gegenwärtigen Spannungen ist nur möglich, wenn die ohnehin erforderliche *Fusion der Verträge sogleich* durch-

geführt wird. Diese Aufgabe, wie es im Augenblick geschieht, auf Jahre hinaus zu vertagen, bedeutet die Verlängerung der Krise und bringt das Ganze in Gefahr. Wenn eine Fusion der Verträge einen Sinn haben soll, so doch nur den, den Montan-Vertrag in den EWG-Vertrag einzubeziehen. Dabei können gewisse Übersteigerungen der Monopolpolitik gemildert werden, gewisse Besonderheiten des Montanbereiches könnten jedoch auch in den neuen Vertrag hinübergenommen werden. Keinem Zweifel kann es unterliegen, daß es unmöglich wäre, die supranationale Stellung der Hohen Behörde auf die Kommission zu übertragen. EWG-Kommission und Hohe Behörde müssen ohne Zweifel die gleiche Rechtsstellung erhalten.

Die Fusion der Verträge müßte unter dem Gesichtspunkt erfolgen, den Beitritt und die Assoziation europäischer Staaten zu erleichtern. An diesem Tatbestand haben sich in der Vergangenheit politische Krisen entwickelt.

Es kommt die Notwendigkeit hinzu, die durch Frankreich geforderte Änderung der Abstimmungsmodalitäten zu definieren. Sicher spricht vieles dagegen, die Möglichkeit von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in wichtigen Fragen einzuschränken. Die Abstimmungsartikel 148, 149 und 150 sind jedoch zweifellos zu kompliziert. Wenn der führende Kommentar (Wohlfahrth, Everling, Glaesner, Sprung, S. 449) als paradoxes Ergebnis formuliert: „Der einstimmige Beschluß sei am leichtesten, die einfache Mehrheit am schwersten zu erreichen“, so trifft das nur hypothetisch zu. Die Abstimmungsartikel sind ein Kompromiß zwischen dem Versuch, die Entscheidung im Rat im wesentlichen einstimmig bzw. mit qualifizierter Mehrheit zu vollziehen und der Kommission dennoch eine aktive Rolle zu übertragen. Freilich hat man mit juristischer Überspitzung im Art. 149 Abänderungen von Kommissionsvorschlägen an die Einstimmig-

keit im Rate gebunden. Von allen juristischen Feinheiten abgesehen, bleibt sicher weiterhin die Notwendigkeit, eine Reihe noch zu definierender technischer Fragen, insbesondere prozeduraler Art, mit einfacher oder, wie in der Regel, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen.

Wir sollten uns jedoch der französischen Forderung, das Einstimmigkeitsprinzip in allen vitalen Fragen zu wählen, auch in unserem eigenen Interesse anschließen. Daß damit der Integrationsprozeß aufgegeben wäre, trifft nicht zu. Die Bestimmungen über den Gemeinsamen Markt im Innern z. B. erfordern keine Beschlüsse, sondern lediglich die Durchführung des bereits feststehenden Vertragsinhaltes. *Freilich müßte, wenn wir auf die französischen Wünsche eingehen, dafür gesorgt werden, daß Einstimmigkeit nicht zum Verstoß gegen den Sinn und klaren Wortlaut des Vertrages führen darf.* Der Art. 237 zeigt diese Gefahr am deutlichsten: „Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat. Dieser beschließt einstimmig, nachdem er die Stellungnahme der Kommission eingeholt hat.“ Praktisch kann die Einstimmigkeit den ersten Satz, wie es beim Veto gegen den Beitritt Englands geschehen ist, völlig beseitigen, während auf der anderen Seite Staaten, denen gerade an diesem Ziele des Beitritts anderer Staaten liegt, in anderen Fragen mehrheitlich überstimmt werden können. Ein solches Verfahren ist in der Tat nicht tragbar. Auch die Bundesrepublik hat kein Interesse, sich in bezug auf das von ihr angestrebte liberale Zollniveau überstimmen zu lassen oder gar durch Mehrheitsentscheidungen zu einem Wechsel ihrer marktwirtschaftlichen liberalen Ordnung gezwungen zu werden.

Alle diese Fragen lassen sich nur durch einen politischen Akkord zwischen den Beteiligten lösen, in dem Konzessionen über die Abstimmungsmodalitäten mit Vereinbarungen über

Beitritt und Assoziierung anderer Staaten, mit der Entscheidung über eine liberale, nach außen offene Wirtschaftspolitik und über die Aufrechterhaltung der im Verträge kodifizierten marktwirtschaftlichen Ordnung zu einer Gesamtvereinbarung verbunden werden. Das ist keine grundlegende Vertragsänderung, sondern eine Bereinigung von Unentschiedenheiten und Unklarheiten, wie sie ein internationaler Vertrag, der vor zehn Jahren entstanden ist, nun einmal aufweist. Wir sollten alles tun, diese Vertragsfusion sogleich in die Wege zu leiten und über formale Änderungen hinaus die echten inhaltlichen Probleme ansprechen. Mit der Entschiedenheit, mit der de Gaulle einige Schwächen des Vertrages bezeichnet, sollte auch die deutsche Regierung darauf bestehen, daß ihre Anliegen einer liberalen Politik, einer marktwirtschaftlichen Ordnung, der Aufnahme weiterer Staaten, was der Rom-Vertrag expressis verbis verlangt, nicht leichthin in den Bereich der politischen Lyrik verwiesen, sondern mit dem gleichen Ernst realisiert werden, mit dem die Bundesregierung bereit sein sollte, auch auf den französischen Standpunkt einzugehen. Eine europäische Lösung ist nicht mehr durch einseitiges Nachgeben, sondern nur in einer Konzeption zu finden, bei der die wesentlichen und großen politischen wie wirtschaftlichen Anliegen gleichzeitig zum Zuge kommen.

13. Da die politische Union im eigentlichen Sinne aus anderer Wurzel erwachsen muß, sollte der wirtschaftspolitische Charakter der EWG stärker in den Vordergrund treten. Das bedeutet nicht einen völligen Verzicht auf eine gemeinsame Politik. Später mag sich eine politische Union anschließen. Diese wird jedoch besser vorbereitet, wenn in einer wirtschaftlichen Einigung, einschließlich Englands, die wirtschaftlichen Fragen gemeinsam gelöst werden. Die Beziehung zum Commonwealth mag als eine politische Verstärkung der europäischen Integration und nicht nur als eine

Last wegen einiger Präferenzzölle angesehen werden.

14. Eine solche Vertragsrevision, die ohnehin bei einer Fusion der Verträge in der einen oder anderen Richtung erfolgen würde, ist kein Verzicht, die europäische Integration weiterzuführen. Sie ist primär ein Mittel, die drohende Blockierung des europäischen Fortschritts zu lockern. Gegenüber den Abstimmungsmodalitäten, die geändert werden müßten, sollte nicht übersehen werden, was man dabei etwa durch Schaffung einer Dachorganisation zwischen EWG und EFTA gewinnen kann. Aber im übrigen muß außer Frage stehen, daß die Praktizierung des Rom-Vertrages und des Gemeinsamen Marktes weitergeht. Die Bestimmungen des Rom-Vertrages sind geltendes Recht. Daß man mit dem Einstimmigkeitsprinzip praktisch arbeiten kann, haben die letzten Jahre durchaus bewiesen. Man fürchte also nicht, daß ein auf seine wirtschaftlichen Aufgaben verwiesenes Europa nur die Technik einer Zollunion zu praktizieren hätte, obwohl das nicht wenig wäre. Man sollte bei dem sicherlich notwendigen stark technischen und bürokratischen Ausbau der Organisation nicht übersehen, daß die europäischen Staaten eine Fülle von politisch wichtigen, wirtschaftlichen Kooperationsmöglichkeiten haben, die sie gegenwärtig noch in keiner Weise voll nutzen. Ich nenne eine europäische Konjunkturpolitik, eine europäische Budget-Politik, eine europäische Politik gemeinsamer Investitionen, eine europäische Forschungspolitik, gemeinsame europäische Verkehrsplanung, Planungen für den Tourismus, Koordinierung der Entwicklungspolitik und der Haltung zum Osthandel.

15. Man hat zwar nach vielen Bemühungen ein europäisches konjunkturpolitisches Gremium zustande gebracht und im April vergangenen Jahres einen Ministerratsbeschluß gefaßt, der positive Ergebnisse zeitigte. Seit-

her pausiert man wieder. Die Institutionalisierung der Konjunkturpolitik ist nicht weitergetrieben worden, obwohl in Europa und in der Bundesrepublik konjunktur- und finanzpolitisch sehr viel zu tun wäre. So hätte die Kapitalmarkt- und Budget-Politik der Bundesrepublik mit ihren exorbitanten, weit über die Brüsseler Norm von 5% hinausgehenden Steigerungssätzen längst zu Reaktionen der dortigen konjunkturpolitischen Instanzen führen müssen.

16. Die europäischen Staaten in ihrer Gesamtheit könnten in bezug auf große gemeinsame Investitionen Möglichkeiten ergreifen, die im Vertrag selbst noch nicht enthalten sind, insbesondere auch im Hinblick auf die Forschungspolitik. Noch steht die Erfüllung des Art. 9 des EURATOM-Vertrages, die Gründung einer Post-Graduate-Universität mit integriertem Lehrkörper, aus. Zu denken wäre auch an gemeinsame Bemühungen um die Stabilität des Geldwertes. Hier kann die Erweiterung über den Kreis der Sechs nur nützlich sein.

Es sind also genügend Aufgaben, die im Vertrag ausdrücklich genannt sind oder über ihn hinausgehen, aber eben rein wirtschaftspolitische Aufgaben vorhanden, um einer erweiterten europäischen Kooperation Lebendigkeit und Bedeutung zu geben. Ein starker dynamischer Impuls würde einer solchen Erweiterung des europäischen Marktes folgen. Die Reduktion auf die hier gezeichnete staatsrechtlich anspruchslosere Linie ermöglicht den neutralen Mitgliedern der EFTA, Österreich, Schweden und der Schweiz, einen erleichterten Zugang zum Zusammenschluß mit dem Gemeinsamen Markt. Nicht zuletzt ist hier die Stellung Spaniens anzusprechen, dessen Wiederannäherung an die demokratischen Staaten Europas, im Innern weitgehend vorbereitet durch eine relative Liberalisierung der Wirtschaftspolitik, nach dem Anschluß an die EWG einen weiteren Fortschritt machen könnte.

17. Man war sich seit Jahren klar, daß der Fusion der Exekutiven eine solche der Verträge folgen müsse. Eine *Anpassung der Verträge* dürfte das einzige Mittel sein, die Organisation Europas in Übereinstimmung mit der Zeitsituation und den inzwischen gemachten Erfahrungen zu bringen. Freilich hat man bisher diese Seite der Fusion möglichst weit hinauschieben wollen und sich mit den inneren Problemen einer solchen Vertragsfusion kaum recht beschäftigt. Dieses Verfahren hat sich als gefährlich erwiesen. Wir müssen heute entscheiden, ob wir bestimmten Forderungen entsprechen wollen. Wir sollten uns nicht auf das Stückwerk bloßer Konzessionen einlassen, auf Absprachen über einen gewissen Knigge für Mehrheitsabstimmungen bei Ministerratsitzungen oder dergleichen mehr, sondern sollten versuchen, die nun entstehenden Probleme in einem Zuge an den beiden neuralgischen Punkten — *Änderung der Abstimmungsstruktur und Erweiterung der Gemeinschaft* — gleichzeitig anzupacken. Nur wenn wir durch einen nicht auf dem Mehrheitszwang beruhenden Beschluß der europäischen Sache einen neuen Impuls geben, wird die Lähmung überwunden werden, die, wenn wir ihre Ursachen bestehen lassen, den Gemeinsamen Markt in Gefahr bringt.

Der hier gemachte Vorschlag würde die EWG als solche, abgesehen von der Mehrheitsregelung, völlig intakt lassen. Genauso wie auf der anderen Seite die EFTA als Gruppe zusammenbleiben mag. Ein Vertrag über die Beseitigung des Grabens und über eine Kooperation auf den eben genannten Gebieten könnte durch einen Rahmenvertrag zwischen den unangetastet bleibenden Organisationen EWG und EFTA erfolgen. Gleichwohl würde zwischen ihnen ein gemeinsamer europäischer Markt entstehen.

Diese Grabenbereinigung sollte wohl erst im gewerblichen Bereich allein erfolgen. Für den Agrarbereich wären Sonderabsprachen ange-

messen. Nachdem die Zollhöhe ab 1. Januar 20 % der ursprünglichen Zölle erreicht, sollte niemand sagen, daß der Wettbewerb, der im Gemeinsamen Markt der EWG oder der EFTA jeweils schon vorhanden ist, die Unternehmen nicht befähigt, auch in einem größeren Markt zu bestehen. Gewiß hat man mit einigen neuen Konkurrenten in einem vergrößerten Markte zu rechnen, aber immerhin auch mit einem ungeheuren Impuls, den die Erschließung eines so vergrößerten Marktes auslöst.

18. Ein Eingehen auf einige Grundgedanken de Gaulles scheint mir keineswegs ein Verzicht auf ein Weitergehen in der Integration

zu bedeuten. Gelingt es, die europäischen Gegensätze, die sich in vier Krisen angesammelt haben, durch eine Gesamtlösung zu entspannen, so kann dies nur im Interesse Europas sein. Beides, die gesamteuropäische Lösung wie auch die sinnvolle Erhaltung eines gewissen Maßes nationalstaatlicher Autonomie, dürfte dem natürlichen Status Europas entsprechen. Es gibt für Europa keine andere Lösung als die, EWG und EFTA zusammenzubringen und gleichzeitig die immer noch funktionierenden eigenstaatlichen Organisationen als Basis der europäischen Organisation zu erhalten.

Ein Konzept für Verhandlungen zwischen der EWG und der EFTA

I. Ausgangspunkte

1. Der Ministerrat der EFTA in Wien wurde am 24. Mai 1965 mit Erklärungen abgeschlossen, die entschiedener oder verhaltener den Wunsch aussprachen, durch Verhandlungen zwischen EWG und EFTA die innereuropäische Diskriminierung so bald wie möglich zu überwinden. Der Zollabbau in beiden Systemen werde, so erklärte man, in etwa anderthalb Jahren, sobald die Zölle nach innen beseitigt sind, den vollen Diskriminierungseffekt ausüben. Es liege im gesamteuropäischen Interesse, diese handelspolitische Zweiteilung Europas, die in bezug auf die Handelsströme wie auch in bezug auf die Investitionsentscheidungen der Wirtschaft nur abträglich wirken kann, zu beseitigen.

2. Eine akute Schädigung der wirtschaftlichen Entwicklung Europas ist durch die Zweiteilung seiner Integrationsprozesse noch nicht eingetreten. Auch haben die EFTA-Länder an der Expansion des Gemeinsamen Marktes in einem gewissen Umfange teilgenommen. Dennoch kann die nunmehr vorhandene Zweiteilung des freien Europa nicht allein wirtschaftlich beurteilt werden. Wichtiger und gefährlicher erscheint die Aufteilung eng zusammengehörender Länder in zwei Gruppen. Manche Repräsentanten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft scheinen diese als exklusiven Klub zu empfinden, gegen dessen Erweiterung man offene oder passive Resistenz setzt. Es steht zu befürchten, daß die wirtschaftliche Teilung in zwei Gruppen die politisch-psychologische Atmosphäre in Europa in Zukunft mehr als bisher belastet und einen einheit-

lichen Elan verhindert, von dem die Selbstbehauptung eines freien Europa auf die Dauer abhängen wird.

3. Die Entwicklung der europäischen Märkte zeigt in vielen Bereichen Zeichen der Konkurrenzverschärfung. Man drängt insbesondere auf die Märkte der Ostblockstaaten. Sicher wäre es eine bessere Lösung, zusätzliche expansive Kräfte für das wirtschaftliche Wachstum in Europa durch einen Zusammenschluß des EWG-Marktes mit dem EFTA-Markt herbeizuführen.

Das gilt insbesondere für die an dem EFTA-Markt besonders interessierte Bundesrepublik. Im Handel mit der EFTA standen 1964 dem Export der Bundesrepublik von 17,67 Mrd. DM Importe von 10,59 Mrd. DM gegenüber. Der Aktivsaldo von 7,08 Mrd. DM weist unser Interesse an diesen erstrangigen Absatzmärkten aus. Er scheint uns dringend erforderlich, daß die Bundesregierung dieser Bedeutung des EFTA-Marktes auch in den internationalen Verhandlungen Rechnung trägt. Es wurde schon betont, daß dieser wirtschaftliche Gesichtspunkt die Notwendigkeit eines Brückenschlages akzentuiert, wenn auch das Ziel der politischen Einigung Europas im Vordergrund steht. Auch die gestärkten industriellen Kräfte unserer EWG-Partner sind, wenn sie ihre wahren Interessen bedenken, an dieser Entwicklung zu einem gesamteuropäischen Markt interessiert.

4. Die EFTA-Länder haben in den vergangenen Jahren ihr Interesse, in eine engere Be-

ziehung zur EWG zu treten, vielfach und unverklausuliert ausgesprochen. Das gilt insbesondere für Dänemark und Österreich, das in Assoziierungsverhandlungen mit der EWG eintrat. Eine neue Wendung ist nunmehr dadurch eingetreten, daß sich die englische Labour-Regierung durch Premierminister Wilson in Wien klar zur europäischen Aufgabe Englands bekannte und die Bereitschaft erklärte, seitens der EFTA in Verhandlungen mit der EWG einzutreten. Damit ist eine bisher bestehende Unsicherheit beseitigt, durch die nach dem Sturze der konservativen Regierung die Neigung Englands, ein europäisches Obligo einzugehen, in Zweifel gezogen werden konnte.

Seit Ende 1963 Ministerpräsident Krag multilaterale Verhandlungen der EFTA mit der EWG vorschlug, ist eine Antwort auf diese nun mehrfach vorgebrachte diplomatische Anregung seitens der EWG nicht erfolgt. Zwar wurden in dem von der Bundesregierung Oktober 1964 vorgelegten Memorandum gewisse Schritte in dieser Richtung unternommen; der deutsche Vorschlag ist jedoch als Ganzes im Schatten der Diskussion über den Getreidepreis unbeachtet geblieben.

Sollten die EFTA-Vorschläge, multilaterale Verhandlungen zwischen den beiden Gruppen aufzunehmen, seitens der EWG unerwidert bleiben, muß mit einer dauernden Verschlechterung des politischen Klimas, insbesondere auch in Großbritannien, gerechnet werden. Es ist keine der europäischen Zusammengehörigkeit angemessene Haltung, eine solche berechnete Anregung unbeantwortet zu lassen, zumal seitens der EFTA-Länder in den 1958 gescheiterten Maudling-Verhandlungen und in den Anfang 1963 gescheiterten Beitrittsverhandlungen zweimal ein erheblicher Anlauf in der Richtung einer gemeinsamen europäischen Lösung gemacht wurde. Das Scheitern beider Versuche ist, wie ich aus unmittel-

barer Erfahrung weiß, nicht auf das Konto der EFTA-Länder zu setzen.

5. Sicher hat es 1950, als die sechs Länder der EWG mit der Montanunion begannen, gute Gründe gegeben, die europäische Integration in einem überschaubaren und leichter organisierbaren Kreise von sechs Ländern zu beginnen. Es mag auch sein, daß bis 1957, bis zum Abschluß der Rom-Verträge, bei einigen EFTA-Ländern, insbesondere bei Großbritannien, ein Zögern festzustellen war in bezug auf die Bereitschaft, sich auf die Verpflichtungen einer europäischen Ordnung überhaupt einzulassen. Nachdem wir nunmehr fünfzehn Jahre europäische Integration im engsten geschlossenen Kreise praktiziert haben, sollte man dieses Argument früherer Jahre ad acta legen und einsehen, daß nunmehr eine andere Haltung am Platze ist, die statt historischen Räsonnements von unseren heutigen Aufgaben ausgeht.

In der Zeit der Maudling-Verhandlungen machte ein Bild die Runde, das mehr als Argumente die EWG-Behörden veranlaßte, sich skeptisch gegen die große Freihandelszone einzustellen. Man fürchte, so hieß es, in einer großen Freihandelszone würde die EWG ihre Kontur verlieren und sich „wie ein Stück Zucker im Tee“ auflösen. Wieweit dieses Argument damals berechtigt war, sei nicht erörtert. Nachdem jedoch inzwischen die sogenannte Beschleunigung zur inneren Festigung der EWG durchgeführt wurde, nachdem man die zweite Phase der afrikanischen Assoziierung beschlossen und begonnen hat und Anfang 1962 die grundlegenden Agrarverordnungen unter Dach und Fach brachte und nachdem man abschließend die positive Entscheidung über den Getreidepreis faßte, scheint mir nunmehr dieses Argument nicht mehr verwendbar. Die EWG hat gegenwärtig die ihr zuge dachte organisatorische Einheit gewonnen. Ich wüßte nicht, worauf man noch warten sollte.

Es sei denn, man wollte die vollständige Verwirklichung der Wirtschaftsunion, also der vollen wirtschaftspolitischen Koordinierung, zur Bedingung machen. Das hieße, das Problem ad calendae graecas zu vertagen. Im übrigen ist die Wirtschaftsunion mit England nicht schwerer zu erreichen als ohne England, wie die Tatsache beweist, daß Minister Heath die Wirtschaftsunionsbestimmungen en bloc bei den Beitrittsverhandlungen in wenigen Minuten akzeptierte.

6. Das Problem EWG - EFTA gleichgültig weiter vor sich herzuschieben, ohne irgendeine Lösung anzugehen, belastet die europäische Politik mit einer mehr als prekären Situation. Den ständigen Beteuerungen, daß die EFTA-Länder zur europäischen Einheit dazugehören, steht die Praxis, ihnen die Mitarbeit zu verweigern, gegenüber. Alle diplomatischen Beteuerungen bei Staats- und Ministerbesuchen klingen hohl, solange man nicht bereit ist, wirkliche Schritte in der Richtung der europäischen Einheit zu tun.

Für konstruktive Vorschläge zur Bereinigung des EWG-EFTA-Problems kommt im EWG-Kreis in erster Linie die Bundesrepublik in Betracht. Sie trägt hier eine besondere Verantwortung und sollte sich einer derartigen Vermittlerrolle nicht entziehen, zumal in allen vergangenen Jahren Bundesregierung und Bundestag feierlich mit dem Bekenntnis zur EWG ein gleich starkes Bekenntnis zur gesamteuropäischen Einheit von EWG und EFTA ausgesprochen haben.

Die europäische Integration bedarf des Vorwärtsschreitens in einem stets lebendig bleibenden Impuls hin auf eine wachsende europäische Kooperation. Es kann nicht genügen, sich nur auf die Alltagsarbeit der inzwischen heranwachsenden europäischen Bürokratie zu verlassen. So wichtig deren Funktion ist, sie zehrt mehr als daß sie die europäische Integration anreicherte.

Seit der Konferenz von Messina war es die Philosophie des Gemeinsamen Marktes, die politische Integration auf dem Wege, um nicht zu sagen auf dem Umwege über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erreichen. Man hat in dieser Hinsicht erhebliche Erfolge erzielt. Die Bemühungen um eine ohne diesen Umweg direkt zu verwirklichende *politische Union* sind seit anderthalb Jahrzehnten immer wieder gescheitert. Auch die neuesten Bemühungen der Bundesregierung um eine politische Union müssen in der gegenwärtigen Lage als chancenlos angesehen werden. Man ist von französischer Seite weder bereit, die Einbeziehung Englands zu konzedieren, noch besteht hinlängliche Übereinstimmung über das Maß der einzubauenden supranationalen Entscheidungen. Hinzu kommt der völlige Dissens der Länder der EWG in wesentlichen außenpolitischen Fragen. Der Gedanke einer politischen Union mag noch so einfach und einleuchtend anmuten, die Chance, ihn zu verwirklichen, ist gering.

7. So bleibt nach Lage der Dinge lediglich der Weg, die innere Kooperation der EWG durch Intensivierung der Zusammenarbeit zu verstärken. Sicherlich ist es ein gutes Konzept, die EWG-Arbeit im Innern in jene Bereiche zu lenken, die ein besonderes Maß *politischer Kooperation* erfordern, wie *Konjunkturpolitik, Währungspolitik, Schaffung eines gemeinsamen europäischen Haushalts, europäische Investitionspolitik, europäische Forschungspolitik*. Diese interne Zusammenarbeit ist jedoch keine Antwort auf die vor uns stehende Frage nach einer gesamteuropäischen Konzeption.

Selbst wenn es gelingen sollte, die politische Union zu schaffen, so würde sie für die Beziehung zur EFTA, der drei neutrale Länder (Schweden, Österreich, Schweiz) angehören, keine Lösung bieten. *Es bedarf, um diese Länder tiefer mit Europa zu verbinden, auf*

jeden Fall einer wirtschaftspolitischen Konstruktion.

8. In Kreisen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft herrscht augenblicklich eine beinahe vollständige Passivität und Skepsis in allen Gesamteuropa berührenden Fragen. Man ist allenfalls bereit, in der Kennedy-Runde ein indirektes Mittel zu sehen, durch allgemeine Zollherabsetzung auch die innereuropäische Diskriminierung zu beseitigen. Gerade da es so wichtig ist, daß Europa mit den USA und Kanada auf atlantischer Ebene zusammenwirkt, bedarf es zuvor einer spezifischen Organisation aller Länder des freien Europa.

9. Nachdem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die Assoziierung von achtzehn afrikanischen Staaten, von Griechenland und der Türkei vollzogen hat, besteht kein Grund, den Zugang zum Gemeinsamen Markt Staaten zu verweigern, die nach geographischer Lage, politischer Haltung und geschichtlichem Herkommen als unsere nächsten Freunde betrachtet werden müssen.

10. Wenn auch in der Vergangenheit die Versuche, eine gesamteuropäische Organisation zu schaffen, nicht ihr Ziel erreichten, so sollten gewisse heute gegebene Möglichkeiten nicht übersehen werden.

Um den realisierbaren Handlungsspielraum abzustecken, ist es zweckmäßig, von der französischen Haltung auszugehen. Über sie Endgültiges auszusagen, mag schwer sein. Frankreich lehnt eine Verstärkung supranationaler Organe ab. Die künftige europäische Integration durch eine engere Kooperation der europäischen Länder steht mit dieser Position in keinem Gegensatz. Frankreich möchte in seiner Außenpolitik frei entscheiden können; daher seine Ablehnung der politischen Union. Die zahlreichen Versicherungen, man sei an einer innereuropäischen Kooperation inter-

essiert, können also nur auf wirtschaftspolitische Kooperation gerichtet sein, ohne daß diese näher definiert wurde.

Frankreich betrachtet die Sicherung des Agrarmarktes als wesentliches Äquivalent für seine Beteiligung am Gemeinsamen Markt überhaupt. Freilich dürfte Frankreich in zunehmendem Maße Interesse gewonnen haben an einer expansiven Gestaltung auch der industriellen Seite des Gemeinsamen Marktes.

Es scheint mir erforderlich zu sein, durch Vorlage eines konkreten deutschen Planes in bilateralen Verhandlungen im Rahmen des deutsch-französischen Vertrages die französischen Vorstellungen einer für de Gaulle akzeptablen innereuropäischen Integration zu ermitteln. Dieser Versuch ist bisher nicht unternommen worden. Wenn überhaupt eine Verhandlungsbasis vorhanden ist, könnte sie kaum enger sein als das, was im folgenden in bewußter Zurückhaltung für eine Lösung der Beziehung EWG-EFTA vorgeschlagen wird.

11. Es scheint mir keine Lösung zu sein, die EFTA-Länder auf Einzelverhandlungen mit der EWG zu verweisen. Es scheint mir politisch unerwünscht zu sein, die EFTA-Länder dem Übergewicht der EWG einzeln gegenüberzustellen. Man kann Assoziationsverhandlungen, wie die mit Österreich etwa, in eine multilaterale Verhandlung einbetten, aber es dürfte unzumutbar sein, der EFTA multilaterale Verhandlungen generell zu verweigern. Man hat dazu die Begründung gegeben: die EFTA sei im Gegensatz zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nur ein loser Verein eigenständiger Länder und könne dementsprechend ihrer Organisation kein Verhandlungsmandat geben. Seitens der EFTA sind multilaterale Verhandlungen inzwischen mehrfach angeboten worden. Man sollte die Frage der inneren Rechtsbeziehungen der EFTA den EFTA-Län-

dern selbst überlassen, die ihre Verhandlungsfähigkeit bejahen.

12. Unter Berücksichtigung des Gesagten sollte unverzüglich ein konkreter Verhandlungsvorschlag gemacht werden, damit die Phase der vagen Sympathieerklärungen beendet wird und die gegebenenfalls Wider-

strebenden zu einer klaren Äußerung darüber genötigt werden, weshalb sie sich einem solchen begrenzten Vorschlag widersetzen und damit die gesamteuropäische Einheit gefährden. Zum mindesten wären sie gehalten, von sich aus zu sagen, was sie sich unter der beteuerten europäischen Zusammenarbeit ihrerseits vorstellen.

II. Vorschläge für eine Lösung der EWG-EFTA-Frage

1. Nachdem die EFTA-Staaten in Wien ihren Wunsch nach direkten Verhandlungen zwischen EWG und EFTA äußerten, liegt es nunmehr bei der EWG, in feierlicher und unverklausulierter Weise ihre Bereitschaft zu erklären, *multilaterale Verhandlungen* der EWG einerseits, der EFTA andererseits unverzüglich aufzunehmen mit der Aufgabe, die wirtschaftspolitische Kooperation in Europa nach den Zielen zu orientieren, die der Rom-Vertrag in seiner Präambel dahin formulierte, daß der Zugang zur europäischen Integration allen Ländern des freien Europa offenstehe.

Es wird einer weiteren Erwägung bedürfen, wieweit die schwebenden Assoziierungsverhandlungen, etwa die mit Österreich, in eine solche multilaterale Verhandlung eingegliedert werden können. Auf jeden Fall sollte die EWG klar zu erkennen geben, daß sie bereit ist, diese Verhandlungen so zu führen, daß nicht durch Einzelverhandlungen der Zusammenhalt der EFTA gesprengt wird.

2. Dieser Bereitschaftserklärung sollten so bald wie möglich multilaterale Verhandlungen folgen, die keineswegs, um Fehler der Vergangenheit zu vermeiden, das anspruchsvolle Ziel einer gesamteuropäischen Freihandelszone, wie in den Maudling-Verhandlungen, oder einen Beitritt oder eine Einzelassoziiierung der EFTA-Länder mit vollen Mitgliedsrechten anstuern. Man sollte sich im gegen-

wärtigen Moment darauf beschränken, ein Minimalprogramm aufzustellen, das lediglich den Kriterien zu genügen hat: Herstellung eines Mindestmaßes innereuropäischer Kooperation und Beseitigung der innereuropäischen Zolldiskriminierung.

3. Ziel der multilateralen Verhandlungen sollte ein *Vertrag zwischen EWG und EFTA* sein, durch den die innereuropäischen Zölle, insbesondere in bezug auf jene Waren, für die die europäischen Länder Hauptlieferländer sind, entsprechend dem inneren Zollabbau im EWG- und EFTA-Markt gesenkt werden.

Ein solcher Vertrag müßte im Sinne des GATT als ein *Freihandelszonen-Vertrag zwischen EWG und EFTA* abgeschlossen werden. Er würde den Bedingungen des GATT durch die innere Zollbeseitigung zwischen den beteiligten Ländern in einer bestimmten Abbauphase entsprechen. Mitglieder der Freihandelszone wären die EWG auf der einen Seite, die EFTA oder die EFTA-Länder auf der anderen Seite. Es sind anderslautende Vorschläge gemacht worden, etwa die EFTA in die EWG als Mitglied, oder umgekehrt, die EWG als Mitglied in die EFTA aufzunehmen. In beiden Fällen entstünden komplizierte Probleme des Gleichgewichts in den einzelnen Organisationen. So wenig man, wenn solche Organisationen möglich wären, gegen sie einwenden sollte, scheint es nur richtig zu sein, den hier vorgeschlagene-

nen Weg der schlichten Koexistenz von EWG und EFTA zu gehen und ohne gegenseitige Vermengung der Systeme eine Freihandelszone als Klammer heranzulegen, deren einziger Zweck es ist, die innere Zolldiskriminierung zu beseitigen. Nur so kann auch dem Einwand begegnet werden, eine Änderung der inneren Organisation von EWG oder EFTA könne den Fortgang der Integration der Gruppen stören.

Da die EWG-Länder die nunmehr getroffene *Agrarregelung* offensichtlich als eine wesentliche Sicherung ihrer agrarischen Eigeninteressen, insbesondere auf dem deutschen Markte, ansehen, sollte man die Freihandelszone nicht auf die landwirtschaftlichen Produkte erstrecken, sondern den EWG-Agrarmarkt in sich unangetastet lassen. Das berührt freilich nicht die Verpflichtungen der EWG und auch der EFTA-Länder, sich im Zuge ihrer koordinierten Wirtschaftspolitik Agrarkontingente oder irgendwelche Erleichterungen und Sicherungen ihrer Agrarausfuhr zu konzedieren.

In der Schlußphase der Maudling-Verhandlungen ist die Gefahr der Verkehrsverlagerungen über zollgünstigere Einfuhrwege als besondere Gefahr der Konstruktion der Freihandelszone diskutiert worden. Man hat Sicherungen erörtert, wie die sogenannte Carli-Taxe, Selbstbeschränkungsabkommen usw. Die bisher in der EFTA gemachten Erfahrungen scheinen — vorbehaltlich einer weiteren Nachprüfung — auf keine sonderlichen Schwierigkeiten der bisherigen Praxis hinzuweisen. Immerhin sollte man versuchen, eine gewisse progressive Anpassung der Einzeltarife der EFTA-Staaten an den gemeinsamen Tarif der EWG zu erreichen. Wo das nicht geschehen kann, müßten in der Tat Ausgleichstaxen erhoben werden.

Ob man die Zollsenkung zwischen den Blöcken mit der inneren Zollsenkung voll synchronisiert oder eine Verzögerung (*décalage*) von ein

bis zwei Jahren einlegt, wäre zu erörtern. Auf jeden Fall sollte dies festgehalten werden: Nachdem sowohl in der EWG als auch in der EFTA die inneren Zölle auf ein Minimum reduziert wurden, die Industrien der einzelnen Länder also ohnehin schon der Konkurrenz von fünf oder sechs Partnern im inneren Markt ausgesetzt sind, dürfte der Wettbewerbseffekt eines größeren Gemeinsamen Marktes kaum eine zusätzliche Belastung bedeuten; um so größer ist jedoch der dynamische Effekt zu veranschlagen, den EWG und EFTA in dem vergrößerten Markt jeweils gewinnen. Daß der mit so hoher Kaufkraft ausgestattete EFTA-Markt wirtschaftlich für alle Länder der EWG von höchstem Wert ist, steht fest.

4. Das in der vorgeschlagenen *Kooperation* zusammengeschlossene Europa sollte *mit den Vereinigten Staaten* in eine enge handels- und wirtschaftspolitische Kooperation eintreten, die über die Handelspolitik hinaus sich auf eine gewisse Koordinierung des Wettbewerbs und insbesondere auf die Schaffung eines Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen beiderseits des Atlantiks richten sollten.

5. Die gemeinsame Organisation von EWG und EFTA müßte über die reinen handelspolitischen Aufgaben hinaus, insbesondere in Richtung der Harmonisierung der Wettbewerbsregeln, ein gewisses Minimum an wirtschaftspolitischer Koordinierung schaffen. Dazu dürfte insbesondere auch die Koordinierung der Haltung in bezug auf den Osthandel gehören.

6. In bezug auf zwei Fragen sollte man in eine engere Kooperation eintreten: in der *Konjunkturpolitik* und der *Währungspolitik*. Es hat sich bisher gezeigt, daß diese Fragen selten allein im Kreise der sechs EWG-Länder oder der sieben EFTA-Länder behandelt werden konnten. Der bisherige Verhandlungsstil dieser Fragen in der OECD dürfte in dieser Beziehung zu locker gewesen sein. Als ein

praktikabler Weg, der auch geeignet ist, den Willen zur Einheit der europäischen Kooperation zu dokumentieren, wird vorgeschlagen, in den konjunkturpolitischen Ausschuß und in den Währungsausschuß Vertreter der EFTA-Staaten aufzunehmen zwecks Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen zu Wachstums-, Stabilitäts- und Konjunkturproblemen.

7. Zwanglos ließe sich jenseits der bestehenden Verträge eine Kooperation im Forschungsbereich und in bezug auf gewisse, die Ländergrenzen überschreitende gesamteuropäisch wichtige Verkehrs- und Energieinvestitionen durchführen. Für sie gibt es bereits in der Praxis der Europäischen Investitionsbank gewisse Ansätze, die z. B. die Alpenstraßen Österreichs und der Schweiz betreffen.

8. Solange es noch nicht geglückt ist, die gegenseitige Diskriminierung durch Zollabbau zu beseitigen, sollte ein *handelspolitischer Fachausschuß* laufend darüber beraten, wo sich in Einzelfällen unnötige Schädigungen ergeben und wie sie zu vermeiden sind.

9. Um den Kontakt zwischen den beiden Systemen vorzubereiten und die Verhandlungen technisch zu erleichtern, sollte der seinerzeit von der französischen Delegation gemachte Vorschlag, einen *Botschafter der EWG bei der EFTA* in Genf zu bestellen, nunmehr verwirklicht werden.

Es haben in der letzten Zeit Verhandlungen innerhalb der EFTA stattgefunden, wieweit

diese der Struktur der Zollunion angenähert werden könnte. Würden diese Tendenzen weiter verfolgt werden, bestünde durchaus die Möglichkeit, in Übereinstimmung mit der GATT-Ordnung die EFTA von der sicherlich etwas schwierigeren Form einer Freihandelszone hin zu der einer klarer definierbaren Zollunion zu entwickeln. Das Gleichgewicht zwischen EWG und EFTA wäre vielleicht so leichter herzustellen.

Eine Konstruktion wie die hier vorgeschlagene dürfte auch der gegenwärtigen Haltung der USA entsprechen, die im Gegensatz zu ihrer früheren Haltung neuerdings keiner der beiden Gruppierungen einen Vorzug einräumt, sie vielmehr beide für gleich wichtig im Rahmen einer auf die Stärkung Europas gerichteten Politik hält.

Wir haben in Europa in bezug auf die wirtschaftliche Integration der EWG Erfolge erzielt. In bezug auf die Zusammenfassung aller freien Länder Europas fehlt eine vergleichbare Lösung. Schwere Enttäuschungen liegen hinter uns. Bei genauester Prüfung ist jedoch kein Umstand zu entdecken, der uns hindert, unverzüglich jenes Minimum an wirtschaftlicher Kooperation in Europa herzustellen, ohne das die politische Gemeinsamkeit unseres Kontinents nicht geschaffen werden kann. Die integrierende Kraft der wirtschaftspolitischen Kooperation ist auch heute noch das beste Mittel, Europa wirtschaftlich wie auch politisch voranzubringen.