

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rainer Waterkamp
Politische Optionen
der europäischen Einigung

Patrick Jenkin
Die Bedeutung
der Marktgröße

B 34/67
23. August 1967

Rainer Wäterkamp, Diplom-Politologe, geb. 31. Oktober 1935 in Brandenburg/Havel, 1960 Assistent am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, 1963—65 beim Presseamt der Stadt Kiel, 1965—66 bei der Staatlichen Pressestelle Hamburg, 1966 Studienleiter des Europahauses Berlin, zur Zeit in der Pressestelle der hessischen Landesregierung in Wiesbaden.

Veröffentlichungen: Atomare Abrüstung, Berlin 1965, und Zeitschriftenaufsätze vornehmlich zu außenpolitischen Fragen.

Patrick Jenkin, M. P., geb. 17. September 1926, nach Studium in Oxford und Cambridge zeitweise Tätigkeit in der britischen Chemischen Industrie, seit 1964 Mitglied des Unterhauses (Kons.).

Herausgeber:

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

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

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

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

Politische Optionen der europäischen Einigung

„Europa ist kein Ziel, auf das hin konkret geplant werden könnte. Der Planer muß wissen, ob er ein ‚integriertes‘ Europa oder ein ‚Europa der Vaterländer‘ ansteuern soll. Er muß wissen, ob er zunächst die politische Durchformung des Sechser-Europas anstrebt, ob er auf die alsbaldige Einbeziehung Englands zielen will (und ob er Aussicht hat, zu diesem Ziel zu gelangen), ob und in welchen zeitlichen Rhythmen er die Konzeption eines Europas ‚vom Atlantik bis zum Ural‘ ernst nehmen kann, ob das geplante Europa ‚eine dritte Kraft‘ in der Welt bilden kann und bilden soll, ob es zum mindesten die Befähigung hat, ein gleichberechtigter und gleichwertiger Partner der USA in einer ‚atlantischen Partnerschaft‘ zu werden.“¹⁾

Diese Äußerung macht deutlich, daß es angesichts des veränderten Kräftevergleichs in der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg verschiedene Optionen über eine neue Rolle Europas in der Weltpolitik gibt. Allerdings hat sich noch keine der Vorstellungen verbindlich durchsetzen können. „Hin- und hergerissen zwischen der Sehnsucht nach Größe, der Versuchung, sich nicht festzulegen, und dem Willen zu einer übernationalen Verschmelzung, fehlt es den ehemaligen Großen Europas an den nötigen Hilfsquellen, um Kräfte ersten Ranges zu werden, sie bewahren aber zu viele

Hilfsquellen, um im Verzicht Sicherheit finden zu können.“²⁾

Eine Option sieht eine erneute europäische Bedeutung in der Welt nur in der Integration in Form einer Föderation mit enger Anlehnung an die USA verwirklicht. „Ein geeintes Europa soll sich seiner Bedeutung und Identität bewußt sein, gleichzeitig aber eingegliedert sein in eine Atlantische Gemeinschaft als Partner der Vereinigten Staaten von Amerika.“³⁾ Für eine andere Option ist diese Bedeutung nur zu erlangen dank der von den National-

Patrick Jenkin:

Die Bedeutung der Marktgröße S. 15

staaten wiedergewonnenen Handlungsfreiheit zwischen den beiden Weltmächten.

Es stehen sich also „zwei grundsätzliche Auffassungen zur internationalen Staatenstruktur gegenüber, nämlich die These von der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit der Gesellschaft und die These von der Rückkehr zur staatlichen Unabhängigkeit“⁴⁾.

Die Konzeption der atlantischen Partnerschaft

Sowohl die erste wirtschaftliche Organisation der westeuropäischen Staaten als auch die erste effektive Verteidigungsorganisation des Westens (OEEC und NATO) war mit der tatkräftigen Unterstützung der Vereinigten Staaten von Nordamerika zustande gekommen. Mit dem wirtschaftlichen Erstarken und dem Erwachen des europäischen Selbstgefühls ergab sich aber das Problem, wie das Verhält-

nis zu den USA auf wirtschaftlichem, militärischem und politisch-psychologischem Gebiet neu gestaltet werden könnte.

Die USA haben dieses Problem bereits Anfang der sechziger Jahre erkannt und sich darauf eingestellt. „Aufgespalten auf wenn

¹⁾ Wilhelm Grewe, Planung in der Außenpolitik, in: Planung I, hrsg. v. Joseph H. Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 370.

²⁾ Raymond Aron, Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt, Frankfurt/Main 1963, S. 468.

³⁾ Kurt Birrenbach, Deutschland - Amerika, Probleme einer Allianz, in: Außenpolitik, Heft 2/1966, S. 80.

⁴⁾ Pierre Hassner, Polyzentrismus in Ost und West, in: Europa-Archiv, Heft 14/1966, S. 497.

auch lose zusammengefaßte souveräne Staaten stellt sich das Problem Europa/Amerika als ein Verhältnis Amerikas zu den einzelnen Nationalstaaten, das aber angesichts der gewaltigen Militär- und Wirtschaftskraft der Vereinigten Staaten schwerlich als ein Verhältnis unter Gleichen aufgefaßt werden kann.“⁵⁾

Von den USA kamen die Vorschläge für eine umfassende atlantische Partnerschaft auf der Basis der Gleichberechtigung und wechselseitigen Abhängigkeit; auf militärischem Gebiet das Projekt einer gemeinsamen atlantischen Streitmacht (MLF), auf wirtschaftlichem Gebiet das Angebot einer handelspolitischen Partnerschaft zwischen den USA und der um Großbritannien erweiterten EWG, für den politischen Bereich die Bereitschaft zur politischen Partnerschaft zwischen einem vereinten Europa und den USA⁶⁾.

In der Paulskirche in Frankfurt/Main erklärte der amerikanische Präsident Kennedy am 25. Juni 1963: „Wir sind Partner bei der Sicherung des Friedens — nicht in einem eng umschriebenen zweiseitigen Verhältnis, sondern im Rahmen der atlantischen Partnerschaft. Der Ozean trennt uns weniger noch, als früher das Mittelmeer die antike Welt der Griechen und Römer zu trennen vermochte. . . Unsere Rollen sind verschieden, jedoch ergänzen sie einander — unsere Ziele sind die gleichen: Friede und Freiheit für alle Menschen, für alle Zeiten und in einer Welt des Überflusses und der Gerechtigkeit.“⁷⁾

Ähnlich waren die Ausführungen des Präsidenten der EWG-Kommission, Professor Hallstein, am 2. März 1963 vor der Columbia-Universität, nachdem er sowohl die Konzeption eines Europas der dritten Macht als auch die einer Atlantischen Gemeinschaft als unrealistische Alternativen abgelehnt hatte: „Damit bleibt uns also nur noch die dritte Möglichkeit, die einer atlantischen Partnerschaft. Hierfür haben sich, soweit ich die Dinge sehe, nicht nur die Europäer, sondern auch die amerikanische Regierung entschieden. Hier wird versucht, an die Stelle eines Systems, das einen Riesen mit einer Reihe von (vergleichsweise) Zwergen zusammenspannte, ein anderes Sy-

stem zu setzen, das zwei Einheiten, die bereits jetzt vergleichbar sind, eines Tages aber gleich sein werden, zu einer Partnerschaft — zur gegenseitigen Beratung und auch zum Wettbewerb — zusammenführte. Ob sich daraus im Laufe der Zeit eine Atlantische Gemeinschaft zu entwickeln vermag, ist eine andere Frage. Auf absehbare Zeit bleibt jedoch die Partnerschaft unser Ideal.“⁸⁾

Probleme ergaben sich zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet. Sie sollten in den als „Kennedy-Runde“ bekannten Zollverhandlungen beseitigt werden. Das ursprüngliche Konzept der Kennedy-Runde, für das durch das Trade Expansion Act 1962 die Voraussetzungen geschaffen wurden, war ein sehr weitgehender Abbau des Einfuhrschutzes sowie eine vollständige zollpolitische Integration. Die USA und die Agraexportstaaten wollten, daß die Industriestaaten und die EWG weitgehende Zusicherungen über die Zulassung von Agrarerzeugnissen zu ihren Märkten abgeben, denn manche westeuropäischen Staaten schützen ihre Landwirtschaft in einer Art und Weise, welche die Kritik der Agraexportstaaten und vor allem der USA auslöste. Die EWG ihrerseits meinte, ihrem ziemlich ausgeglichenen Außenzolltarif stehe ein amerikanischer Zolltarif mit teils sehr niedrigen oder gar keinen Zöllen, teils aber sehr hohen, 50 % bis 150 % erreichenden Zöllen gegenüber. Die von den USA vorgeschlagene Halbierung eines hohen amerikanischen Zolls würde deshalb handelspolitisch viel weniger ins Gewicht fallen als die Halbierung eines verhältnismäßig niedrigen EWG-Zolls.

Die USA sehen in der EWG eine Chance und Gefahr zugleich. Sie fürchten wegen des hohen gemeinsamen Außenhandelszolls der EWG um ihren Export nach Europa und hoffen, durch die Zollsenkungen einen Markt in Europa zu erhalten; was zur Überwindung ihrer Zahlungsbilanzschwierigkeiten mit beitragen soll. Tatsächlich werden in den meisten EWG-Staaten beispielsweise die Produkte an Tee und Kaffee mit hohen indirekten Steuern belegt. Frankreich erhebt eine Einheitssteuer mit einer Inzidenz von 34 Prozent auf den durchschnittlichen Kaffee-Preis und 20 Prozent auf den durchschnittlichen Tee-Preis⁹⁾. Im Jahre

⁵⁾ Kurt Birrenbach, Deutschland – Amerika, a. a. O. S. 78 f.

⁶⁾ Alfred Jüttner, Die europäische Einigung, in: Geschichte und Staat, Bd. 120, München 1966, S. 62–64.

⁷⁾ Europa-Archiv, 1963, S. D 357–359.

⁸⁾ Veröffentlichung der Sprechergruppe der EWG-Kommission, Ref. 2372/X/63.

⁹⁾ Norbert Welter, Atlantische Handelspartnerschaft im Werden, in: Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 5, Köln 1963, S. 63.

1960 betrug die Inzidenz der Verbrauchssteuern auf den Kaffee-Preis in der Bundesrepublik 85 Prozent, auf den Tee-Preis 69 Prozent, in Italien bei Kaffee 113 Prozent und bei Kakao 61 Prozent¹⁰⁾. In der Kennedy-Runde mußte sich die EWG also „einer Diskussion ihrer Agrarpolitik stellen. Sie ist dabei insofern in einer ungünstigen Position, als das System ihrer Agrarpolitik auf dem Schutz an der Außengrenze aufgebaut und damit fast automatisch auch Verhandlungsgegenstand der Kennedy-Runde wird. Mit den Abschöpfungen muß die EWG jedoch gleichzeitig auch ihr Agrarpreisniveau zur Debatte stellen.“¹¹⁾

Demgegenüber schützen Großbritannien und die USA ihre Landwirtschaft zwar ebenfalls, bedienen sich aber direkter Subventionen oder Garantiepreise, die in der Regel nicht Gegenstand von internationalen Handelsverträgen sind. Andererseits hätte die EFTA, gemessen am Außenhandelsvolumen ihrer Mitgliedsländer, eine ähnlich große Berücksichtigung finden müssen wie die EWG. „Doch konnte die EFTA ihren Einfluß in Genf deshalb nicht gebührend zur Geltung bringen, weil eine Freihandelszone keinen gemeinsamen Außentarif kennt und ihrer Struktur nach keine gemeinsame Handelspolitik vorsieht. Ihre Mitgliedstaaten haben ihre bisherigen Außenzölle ... beibehalten und bleiben in ihrer Außenhandelspolitik souverän.“¹²⁾ Sie sind infolgedessen in Genf auch nur einzeln aufgetreten und nicht als geschlossener Block.

Auf militärischem Gebiet sind in den USA Zweifel wach geworden, ob die Drohung mit massiver nuklearer Vergeltung ausreichen würde, begrenzte Kriege auszuschließen. Demgegenüber fürchten immer mehr Europäer, auch nach der neuen NATO-Konzeption, die im Mai 1967 beschlossen wurde, zum Schlachtfeld zu werden und beginnen die Entschlossenheit der USA zu bezweifeln, für die Verteidigung Europas notfalls auch das Risiko eines nuklearen Krieges auf sich zu nehmen. Tatsächlich sind die USA bemüht, zu einem teilweisen Ausgleich mit der Sowjetunion auf mehreren Gebieten zu gelangen¹³⁾. Die „funktionierende Verklammerung zwischen den rivalisierenden Mächten führt offenbar dazu,

daß bei allen strukturellen und geistigen Unterschiedlichkeiten zwischen diesen beiden monolithischen Blöcken zunehmend parallele und sogar konvergierende Entwicklungen hervortreten ... Diese Entwicklung wird durch die Tatsache begünstigt, daß sich Aktionen und Entscheidungen in dem einen System zwingend auf Nachrichten und Informationen, auf Pläne und Projekte sowie auf Absichten und Handlungen der Entscheidungsträger des anderen Systems beziehen. Diesem Zwang zur Interaktion und zum Verstehen der gegnerischen Disposition und Strategie mit allen seinen Folgen unterliegen beide Partner.“¹⁴⁾

De Gaulle hat unter anderem aus dieser strategischen Wandlung die Konsequenz abgeleitet, eine eigene force de frappe aufzubauen. Allerdings wurde der Beschluß für die Herstellung von eigenen Atombomben bereits am 11. Juli 1956 von der französischen Nationalversammlung unter der Regierung Guy Mollet gefaßt. Die konkreten Maßnahmen für die Durchführung wurden am 10. April 1958 noch unter der Regierung Felix Gaillard angeordnet¹⁵⁾. Zugleich hat de Gaulle aber selbst einen Dialog mit dem Ostblock begonnen, der den Spannungsgesprächen zwischen den USA und der UdSSR sowie den Gesprächen über den Abschluß eines Nonproliferations-Vertrages parallel läuft. Allerdings: „Es gibt auf keiner Seite ein konsequentes renversement des alliances, weil die ideologische Scheidelinie praktisch unüberschreitbar ist, ohne die innere Substanz eines Staates selbst in Gefahr zu bringen oder verändern zu wollen.“¹⁶⁾

Auf dem Sektor der politischen Zusammenarbeit gingen die führenden Politiker der USA niemals soweit, von einer „Atlantischen Union“ zu sprechen. Zu ihrem Wortschatz gehörte immer nur der Begriff der atlantischen Partnerschaft. J. F. Kennedy definierte die Partnerschaft als ein System der Kooperation und Übereinstimmung, das durch eine feierliche Interdependenz-Erklärung der USA bekräftigt werden sollte. Voraussetzung dieser Konzeption ist allerdings ausdrücklich die Ei-

¹⁰⁾ Ebenda, S. 64.

¹¹⁾ Ebenda, S. 77.

¹²⁾ Ebenda, S. 47.

¹³⁾ Rainer Waterkamp, Die Politik gegenseitigen Beispiels im Vorfeld der Abrüstung, in: Frankfurter Hefte, März 1965.

¹⁴⁾ Otto Walter Haseloff, Schicksalsideologie und Entscheidungsplanung, in: Modelle für eine neue Welt. Deutschland ohne Konzeption?, München/Wien/Basel 1964, S. 60.

¹⁵⁾ Heinrich Bechtoldt, Nationale Interessen und übernationale Verpflichtungen, in: Außenpolitik, Heft 2/1966, S. 89.

¹⁶⁾ Ebenda, S. 98.

nigung Westeuropas. Daneben gibt es eine Gruppe von Atlantikern, die eine Union anstreben. Der Kern einer solchen Atlantischen Union soll bestehen aus den ursprünglichen zwölf Signatarstaaten der NATO, ferner der Bundesrepublik Deutschland und den beiden Commonwealth-Mitgliedern Australien und Neuseeland. Dazu könnten nach Ansicht der Vertreter dieser Option noch die neutralen Länder Schweden, die Schweiz und Österreich, die beiden restlichen NATO-Länder Griechenland und die Türkei sowie Irland, Finnland und Spanien kommen. Am Ende einer Übergangszeit soll eine zentrale Behörde der Atlantischen Union mit Befugnissen bei Zöllen, Steuern und Außenhandel, bei Außenpolitik und Verteidigung stehen ¹⁷⁾.

In dem Glauben, daß „eine echte atlantische Gemeinschaft die Voraussetzung für unser Überleben als freie Menschen und die nötige Grundlage des Fortschritts für alle Menschen darstellt“, hat der Atlantische Konvent der NATO-Staaten bei seiner Gründung im Januar 1962 empfohlen, die Konferenz der NATO-Parlamentarier zu einer „Beratenden atlantischen Versammlung“ auszubauen, die sich in ihren Debatten mit der Arbeit aller atlantischer Institutionen befassen und diese überprüfen soll ¹⁸⁾. Im November 1962 stellte der Politische Ausschuß der Konferenz der NATO-Parlamentarier fest, daß sich „mit dem raschen Vormarsch Europas zur Einigung auf dem wirtschaftlichen und dem politischen Gebiet eine eindeutige und dringende Notwendigkeit ergeben hat, in einer parallelen Entwicklung zu entsprechenden Formen der Vereinigung aller atlantischen Staaten zu gelangen ... durch ein autarkes parlamentarisches Organ, dem die erforderlichen Informationen zugänglich sind und das befugt ist, nicht nur die Exekutivorgane der NATO und der OECD, sondern jene aller atlantischen Institutionen zu beraten.“ ¹⁹⁾

Tatsächlich bestehen im atlantischen Bereich Probleme, die einer Lösung bedürfen:

¹⁷⁾ H. C. Allen, *The Anglo-American Predicament. The British Commonwealth, The United States and European Unity*, London 1960, S. 118.

¹⁸⁾ The Declaration of Paris, Teil I vom 19. Januar 1962.

¹⁹⁾ NATO-Parliamentarians' Conference. Reports and Recommendations. Report of the Political Committee, Eighth Annual Conference, 1962, S. 9.

„Erstens ist die Konferenz der NATO-Parlamentarier, das einzige bestehende transatlantische parlamentarische Gremium, in ihrem Wirkungsbereich begrenzt, da in ihr nicht ganz Westeuropa vertreten ist. Österreich, Irland, Schweden und die Schweiz haben es konsequent abgelehnt, sich an der offiziellen NATO-Versammlung zu beteiligen.“ Zwei andere OECD-Mitgliedstaaten, Spanien und Japan, sind aus anderen Gründen nicht Mitglieder der NATO. „Zweitens hat die Ausweitung der NATO-Interessen auf Gebiete, die nicht unmittelbar mit der Verteidigung zu tun haben, überschneidende Kompetenzen zwischen NATO und OECD geschaffen. ... Drittens wird in der OECD, die eine reine Exekutivorganisation ist, die Notwendigkeit eines atlantischen parlamentarischen Organs empfunden, das ihr beigegeben werden sollte.“ ²⁰⁾

Zwei Grundkonzepte für eine beratende atlantische Versammlung mit offiziellem Status werden diskutiert, die alle Mitgliedstaaten der OECD ungeachtet ihrer Mitgliedschaft in der NATO einzubeziehen wünschen: Erstens „eine Plenarsitzung der Parlamentarier aus den NATO-Ländern zur Diskussion und Prüfung von NATO-Fragen; eine getrennte Plenarsitzung der Parlamentarier aus den NATO-Ländern mit den Parlamentariern aus den übrigen westlichen Ländern zur Diskussion und Prüfung der OECD-Fragen“ ²¹⁾. Die zweite Konzeption geht davon aus, daß der Europarat schon jetzt de jure als europäisches parlamentarisches Forum der OECD fungiert. „Es besteht ein Verbindungsausschuß zwischen den beiden Organen, und der Vorsitzende des Rates der OECD legt der Beratenden Versammlung jährlich einen Tätigkeitsbericht vor ... Daher ist der Vorschlag gemacht worden, zwei ‚atlantische Parlamente‘ zu schaffen, eins für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, rechtlich unabhängig von, aber koordiniert mit einem zweiten Parlament, das für militärische Fragen zuständig ist.“ ²²⁾ Alle diese Projekte sind praktisch über das Stadium der theoretischen Diskussion nicht hinausgekommen.

²⁰⁾ Joseph Harned, Zur Idee eines atlantischen Parlaments, in: *Europa-Archiv*, Heft 6/1965, S. 222.

²¹⁾ Ebenda, S. 223 f.

²²⁾ Ebenda, S. 224 f.

Eine andere Option läßt sich von dem Bestreben leiten, die beiden ideologisch getrennten Teile Europas von der vermeintlichen Vorherrschaft der beiden Weltmächte USA und UdSSR zu befreien und sie zu einem neuen „Konzert der Mächte“ zusammenzufassen, das vom Atlantik bis zum Ural^{22a)} ein neues Gleichgewicht, eine „dritte Kraft“ herstellt, wie es insbesondere vom Frankreich de Gaulles angestrebt wird.

Die „Motive der französischen Regierung dürften einmal in der ... Vorstellung liegen, daß es einer geschickten Politik möglich sein sollte, die Sowjetunion wieder in das europäische Konzert hineinzuführen, und zum anderen in der Auflehnung gegen das, was man in Paris als eine amerikanische Hegemonie über Europa empfindet“²³⁾. De Gaulle lehnt alle Systeme ab, „die uns unter dem Deckmantel der Supranationalität oder der Integration oder auch des Atlantismus in Wirklichkeit der bekannten Hegemonie unterordnen würde“²⁴⁾. Der europäische Kontinent müsse sich seiner europäischen Sendung wieder bewußt werden. Um sich bis zum Ural erstrecken zu können, darf er nicht über den Atlantik und möglichst nicht über den Ärmelkanal hinausgehen. Äußerungen des französischen Staatspräsidenten über eine Lösung der deutschen Frage im Rahmen eines künftigen „Europa vom Atlantik bis zum Ural“, so in der Pressekonferenz vom 4. Februar 1965, zielen auf eine Einbeziehung zumindest des europäischen Teils der Sowjetunion in das europäische Konzept.

Am 22. November 1959 hat de Gaulle in Straßburg erklärt: „Europa vom Atlantik bis zum Ural... Das ganze Europa wird über das Schicksal der Welt entscheiden. Wenn die Völker Europas, auf welcher Seite des Eisernen Vorhangs sie sich auch befinden, eines Tages ein Einvernehmen herstellen, dann wird der Frieden der Welt gesichert sein; wenn sie dagegen in zwei entgegengesetzten Gruppen geteilt bleiben, wird der Krieg früher oder später die menschliche Rasse auslöschen.“ Hier aber setzt die Problematik einer solchen Poli-

tik ein. „Einerseits fragt es sich, ob sich ein Europa, wie General de Gaulle es vorschlägt, vom Atlantik bis zum Ural erstrecken kann. Zum zweiten ist die Frage strittig, ob das integrierte Europa im Sinne Jean Monnets und Robert Schumans der Ansatzpunkt für eine Vereinigung mit Osteuropa sein kann, oder ob das Konzept de Gaulles — ein Europa souveräner Staaten — die bessere Grundlage bietet. Die dritte Frage ist die, ob ein solches Europa ohne die Einbeziehung der Vereinigten Staaten in ein künftiges europäisches Sicherheitssystem denkbar ist.“²⁵⁾

Das Wiederaufleben der nationalstaatlichen Konzeption beruht auf der Vorstellung, die Nachkriegszeit sei zu Ende, die militärische Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Herrschaft über Osteuropa seien im Schwinden begriffen, die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Erfolge Westeuropas erlaubten es diesem, seinen Wohlstand und seine Sicherheit ohne Hilfe der USA zu gewährleisten und so das Gleichgewicht mit einem heute geschwächten und morgen ausgeschönten Gegner herzustellen. „Der Neo-Nationalismus, der sich hier zu erkennen geben will, beruht nicht auf eigenen Potenzen, sondern auf der Immobilität der Giganten, zu der diese auf Grund wachsender eigener Potenz aus Vorsicht gezwungen sind.“²⁶⁾

Kritikern dieser Option erscheint die Bildung einer dritten Kraft allerdings unrealistisch, „obwohl Europa geographisch und ideologisch zwischen den beiden Weltmächten liegt und ihnen an Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und technologischem Können nicht viel nachsteht. Die Idee Europas als separate dritte Kraft ist unrealistisch, weil die gesamte Welt in das System internationaler Beziehungen einbezogen ist, weil Europa in einem Spannungsfeld dieses Systemes liegt und der Sache der freien Welt verbunden ist.“²⁷⁾

Demgegenüber verweisen die Vertreter der nationalen Souveränität darauf, daß bei einer europäischen Integration ein hohes Maß an

^{22a)} Diese Option nimmt offensichtlich die Konsequenz in Kauf, daß die Sowjetunion hierdurch getrennt werden würde.

²³⁾ Walter Schütze, Die Politik de Gaulles und die erzwungene Neuordnung der NATO, in: Europa-Archiv, 10. Mai 1966, S. 315.

²⁴⁾ Rundfunkrede vom 31. Dezember 1964.

²⁵⁾ Kurt Birrenbach, Wiedervereinigung — reicht unser Atem?, in: Die Zeit vom 28. April 1967, S. 13.

²⁶⁾ Heinrich Bechtoldt, Nationale Interessen ..., a. a. O., S. 99.

²⁷⁾ Werner Ungerer, Außenpolitik eines vereinten Europas, in: Außenpolitik, Februar 1965, S. 82.

Übereinstimmung hinsichtlich der als verbindlich anerkannten Werte vorausgesetzt werden müsse. Angesichts der unterschiedlichen historischen Entwicklung und politischen Ideen in den Staaten Europas sei diese Übereinstimmung vorerst aber nicht zu erwarten. Die Nation wird als Wert an sich gesehen, die EWG als Kern, um den sich der weitere Einigungsprozeß in kooperativer Form vollziehen werde, allerdings in Abwendung vom atlantischen Bereich und allein auf Zentraleuropa begrenzt.

Tatsächlich ist die Konfrontation von West und Ost zwar noch nicht zu Ende, aber in ihrer eigentlichen Bipolarität überwunden und infolgedessen auf dem Wege der Auflockerung und der Kooperation begriffen. Konsequenterweise verbinden sich mit einer neuen Beurteilung der Gesamtlage bestimmte Änderungsbestrebungen. So wäre die Reorganisation der NATO auch ohne de Gaulle in Schwierigkeiten geraten, weil im Rahmen einer Ost-West-Annäherung zwar die militärische Schutzfunktion der NATO erhalten bleibt, ihre politische Rolle sich aber wandelt. Nach skandinavischen und britischen Vorstellungen soll die NATO daher zum Instrument einer Annäherung umgestaltet werden.

Ministerpräsident Pompidou erklärte am 13. April 1966 unumwunden: „Die NATO-Integration ist die Tochter des kalten Krieges.“²⁸⁾ Zwar machen die atomaren Anstrengungen Großbritanniens und Frankreichs „entschieden den Eindruck, daß dieser schlichte, aber tiefsitzende Drang nach militärischer und politischer Autonomie mehr als irgendeiner der besonderen strategischen Zwecke, mit denen sie ihren Beschluß begründet haben, die beiden Länder dazu gebracht hat, unter so hohen Kosten ihr eigenes nukleares Potential zu entwickeln“²⁹⁾. Zwar hat die Politik Frankreichs in ihrer bisherigen Auswirkung in ganz Europa die Neigung zur Integration gemindert und die nationalen Komponenten verstärkt. Doch kann sich das in Osteuropa durchaus im Sinne einer Auflockerung des dortigen Systems geltend machen, obwohl es natürlich desintegrierend im Westen wirkt. Schließlich ergibt sich angesichts dieser weltpolitischen Veränderungen die Möglichkeit völlig anderer Konstellationen, die freilich zunächst nur als Denkmöglichkeiten existieren: Etwa eine

engere französisch-sowjetische Kooperation, vielleicht eingeleitet durch den Besuch Kossygin in Paris im November 1966, oder allgemeine Neutralitätstendenzen. Es kann auch zu einer Verständigung zwischen Ost und West unter Ausklammerung Mitteleuropas kommen — die für die deutsche Frage gefährlichste Entwicklung.

Es ist denkbar, daß sich nach Auflösung der Bipolarität und zunehmender nationalstaatlicher Bedeutung neben den beiden Weltmächten, deren militärische und wirtschaftlich-technische Überlegenheit vorläufig allerdings erhalten bleibt, Zentren mittleren Ranges bilden, die noch eine Weltrolle spielen wollen. Eine solche Rolle klingt (außerhalb eines „europäischen Konzepts“) beispielsweise in der britischen „East of Suez“-Politik an, das heißt, eine Politik der militärischen und wirtschaftlichen Einflußnahme in Asien³⁰⁾. Eine solche Rolle klingt auch in der französischen Europa-Konzeption von einer Hegemonie Frankreichs in Europa an. Eine entscheidende Divergenz zwischen den USA und Europa zeigt sich in der gegenwärtigen Sicherheitspolitik und den politischen Interessen. Im amerikanischen Interesse liegt es nämlich, das US-Engagement in Europa durch ein europäisches Engagement an der Seite der USA in der Welt auszugleichen. In wirtschaftlicher Hinsicht geschieht dies teilweise durch die Hilfe für die Entwicklungsländer; im militärischen Bereich bemüht sich Großbritannien durch die „East-of-Suez“-Politik, eine solche Rolle ohne ein zu starkes Engagement zu spielen. Dagegen sind alle anderen europäischen Staaten nicht geneigt, eine materielle oder gar militärische und nur sehr bedingt eine moralische Stütze im Vietnam-Krieg zu geben.

Letztlich bestehen tiefe Gegensätze über den nuklearen Status. Auf der einen Seite wird in einem gewissen Umfang eine militärische Unabhängigkeit Europas erstrebt, am stärksten von der französischen Politik, auf der anderen Seite wird von allen Staaten einschließlich Frankreichs anerkannt, daß der amerikanische Nuklearschirm für die europäische Situation notwendig und unentbehrlich ist. Unter dem gegenseitigen atomaren Gleichgewicht der beiden Weltmächte wächst aber

²⁸⁾ Europa-Archiv, Heft 9/1966. S. D-251.

²⁹⁾ Robert Osgood, NATO. The Entangling Alliance, University of Chicago Press, 1962, S. 269.

³⁰⁾ Vgl. Gerd Schmückle, Differenzen und Übereinstimmungen im Atlantischen Bündnis, in: Europa-Archiv vom 25. Januar 1967, S. 46. Neuerdings durch die Labour-Regierung stark im Aufbau begriffen.

die Bewegungsfreiheit der mittleren und kleineren Mächte in der Weltpolitik. „Die Abhängigkeit der mittleren und kleineren Mächte von der Schutzmacht der USA bzw. UdSSR läßt sich zwar auf keine Weise ganz aufheben, aber kleine nukleare Potentiale können durchaus größere diplomatische Beweglichkeit verleihen und damit auf längere Sicht auf Situationen hinwirken, in denen der Schutz der nuklearen Vormacht an Bedeutung verliert und die übernationale Sicherheit wieder in stärkerem Maße eine Frage des politischen Manövrierens wird.“³¹⁾ Die französische Politik sieht hier eine Chance, durch Entspannung zu einer französischen Hegemonialposition in einem allerdings noch undeutlich umrissenen Europa zu gelangen, wobei aber die osteuropäischen Länder eingeschlossen sein sollen.

In einem solchen Europa der Kooperation souveräner Staaten soll dann auch die Möglichkeit der Wiedervereinigung Deutschlands erörtert werden. Die französische nationalstaatliche Option bedeutet also eine westeuropäische Desintegration sowie eine Herstellung eines bilateralen Verhältnisses unter Führung Frankreichs, das unter den kontinentalen Partnern allein Atomwaffen besitzen will.

Die Rolle Westeuropas in der Welt steht also in engem Zusammenhang mit der Frage, ob Westeuropa integriert oder nationalstaatlich aktiv werden soll und ob es in enger Partnerschaft mit den USA oder durch intensive Kooperation mit Osteuropa verbunden sein soll.

Supranationale und internationale Konzeption

Die Bezeichnung „Supranationalität“ findet sich in Artikel 9 des Montanunion-Vertrages. Supranationalität besteht darin, „den Nationalstaaten ihre Souveränität zunächst noch weitgehend zu belassen, aber Teile aus dieser Souveränität ... einer übernationalen Gemeinschaft zu übertragen.“³²⁾ Die nationalen Kompetenzverzichtete werden durch sachliche und zeitliche Aufgliederung so weit wie möglich erleichtert. Diese supranationale Methode der Teilintegration entstand aus der Erkenntnis heraus, daß die Nationalstaaten einer sofortigen Errichtung eines europäischen Bundesstaates, einer übernationalen Föderation, nicht zustimmen würden³³⁾.

Die Funktion der Supranationalität zeigte sich bei der Hohen Behörde der Montan-Union unter anderem darin, daß die sechs Mitgliedstaaten hier gemeinsam über die Einsetzung von acht Mitgliedern der Hohen Behörde beschloß und diese selbst dann das neunte Mitglied bestimmten. Die Neuartigkeit dieser Bestimmung zeigte sich bei einem Vergleich mit internationalen Organisationen. So heißt

es in Artikel 14 des Statuts des Europarats über die Zusammensetzung des Ministerrats: „Jedes Mitglied hat im Ministerrat einen Vertreter; jeder Vertreter hat eine Stimme.“ In ähnlicher Weise bestimmt das Übereinkommen zur Errichtung der EFTA in Artikel 32 in bezug auf den Rat: „Jeder Mitgliedstaat ist im Rat vertreten und hat eine Stimme.“ Und in Artikel 7 des Statuts der OECD heißt es: „Ein aus allen Mitgliedern bestehender Rat ist das Organ, von dem alle Rechtsverhandlungen der Organisation ausgehen.“ In allen diesen Fällen ist Mitglied gleich Nation. Jeder Vertragspartner hat seinen nationalen Vertreter, der nach Weisungen seiner Regierung handelt. Demgegenüber verlangte der Montanunion-Vertrag von den Mitgliedern der Hohen Behörde, „bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung ... einzuholen noch solche Anweisungen entgegenzunehmen“.

Außerdem bestimmen Artikel 13 des EGKS-Vertrages, Artikel 132 für Euratom und Artikel 163 für die EWG, daß die Beschlüsse der Hohen Behörde bzw. der Kommissionen mit der Mehrzahl der Stimmen ihrer Mitglieder gefaßt werden. Dies bedeutet eine Abkehr von den internationalen Vereinbarungen über eine Beschlußfassung, die vom Einstimmigkeitsprinzip und der Garantie des Vetorechts bestimmt sind³⁴⁾. Das Übereinkommen zur Errichtung

³¹⁾ Uwe Nerlich, in: Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Beiträge der Sozialwissenschaft II, hrsg. v. U. Nerlich, Gütersloh 1966, S. 13 f.

³²⁾ Ernst Friedlaender/Katharina Focke, Europa über den Nationen, in: Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 3, Köln 1963, S. 27.

³³⁾ Vgl. ebenda, S. 30.

³⁴⁾ Ebenda, S. 34 ff.

der EFTA sieht in Artikel 32 grundsätzlich Beschlußfassung mit Einstimmigkeit, aber auch Ausnahmen hiervon vor. Diese Ausnahmen gelten jedoch nur für Verfahrensfragen, Empfehlungen usw. Alle wesentlichen Bestimmungen können nur einstimmig zustande kommen. Ebenso ist Einstimmigkeit bei wichtigen Fragen nach Artikel 20 des Europarat-Statuts vorgeschrieben. In Artikel 6 des OECD-Vertrages wird gefordert, daß bis auf Sonderfälle Beschlüsse und Empfehlungen „der Zustimmung sämtlicher Mitglieder“ bedürfen³⁵⁾.

In dieser Untersuchung soll nicht näher auf die Streitfrage eingegangen werden, ob eine europäische Integration durch Vollintegration mittels eines Bundesstaates oder durch Teilintegration, das heißt durch Zusammenschluß in begrenzten, integrationsbedürftigen Sachbereichen erfolgen soll³⁶⁾. Auch die Frage, ob ein vereintes Europa ein Bundesstaat oder ein Staatenbund sein soll, ist für unsere Untersuchung unerheblich. Heute unterscheiden sich die Europäischen Gemeinschaften einerseits von bundesstaatlichen Zusammenschlüssen durch geringeren Kompetenzumfang und geringere Intensität: Es fehlt ihnen die Hoheitsgewalt eines Staates, der Zwang gegen die Mitglieder ist nur unvollkommen ausgebildet, man kann noch nicht von einer Fusion von Souveränitäten sprechen. Andererseits unterscheiden sich die Europäischen Gemeinschaften von den herkömmlichen Rechtsformen völkerrechtlicher Zusammenschlüsse: Die Gemeinschaftsorgane sind in voller Unabhängigkeit von Weisungen einer Regierung tätig, sie haben rechtliche Befugnisse mit unmittelbarer Wirkung für Behörden der Mitgliedstaaten und für ihnen unterstellte Personen. Der Kern der oftmals mit rechtlichen Argumenten geführten Diskussion ist zweifellos der Streit um die Rangfolge von Nationalstaat und supranationaler Ordnung, das heißt der Grad des Verzichts auf nationale Souveränität. Dies ist keine bloße Frage der technisch-rechtlichen Verwirklichung, sondern eine politische Grundsatzfrage. „Die diplomatische und militärische ‚Kooperation‘, die bewußt der ‚Integration‘ gegenübergestellt wird, ist ein wesentliches, wenn nicht gar entscheidendes Element der ‚dritten Kraft‘, wie sie der franzö-

sische Staatschef in Europa zu schaffen sucht.“³⁷⁾

Ausgangspunkt der Diskussion ist die Tatsache, daß es eine Interdependenz gibt zwischen Umfang des vereinten Europas und dem Grad der Einheit. Entweder beteiligen sich nur wenige Staaten an der europäischen Integration, die bereit sind, einen erheblichen Teil an Souveränität zu opfern (kleineuropäische Lösung: die bisherigen Europäischen Gemeinschaften), oder eine größere Zahl von Staaten findet sich zur engeren Kooperation, erreicht aber nur einen niedrigen Grad an Einheit (großeuropäische Lösung: Europarat, OECD, angestrebtes Gesamt-Europa).

So geht die kooperative Methode natürlicherweise vom Grundsatz der Souveränität der Staaten aus. Am 15. Mai 1961 verkündete de Gaulle: „Die Staaten allein sind ... zuständig, legitimiert und in der Lage, etwas zu verwirklichen... Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist kein anderes Europa möglich als das der Staaten, außer natürlich das der Mythen, der Phantasie, des Scheins. Was in der Wirtschaftsgemeinschaft geschieht, beweist das jeden Tag, denn die Staaten sind es, die Staaten allein, die diese Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen haben, die ihr Kredite geben und ihr Beamte zur Verfügung gestellt haben.“

Die Ausgangslage der gegenwärtigen Diskussion ist die Situation nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Katastrophe, in die ein zügelloser Nationalismus geführt hatte, schien zunächst das nationalstaatliche Prinzip als internationale Ordnungsmethode überhaupt unbrauchbar gemacht zu haben. Der Nationalstaat der klassischen Epoche verstand sich bis zum Zweiten Weltkrieg als „nationaler Kulturstaat“; die „allgemeine Bildung“, die er vermittelte, war nationale Bildung; das Erziehungsprinzip, zu dem der Staat sich bekannte, war „Nationalerziehung“. „Die inneren Voraussetzungen für diese Leitbilder: Nationalkultur, Nationalbildung, Nationalerziehung aber bestehen heute offenbar nicht mehr.“³⁸⁾ Hier zeigt sich: „Nationalbewußtsein ist gleichsam von Natur aus ‚künstlich‘, ein Produkt geschichtlicher Entwicklung, das sich als

³⁵⁾ Ebenda, S. 39 ff.

³⁶⁾ Rainer Waterkamp, Bilanz der europäischen Integration, in: Politische Studien, Juli/August 1965, S. 450 u. 454.

³⁷⁾ Walter Schütze, Die Zielsetzung der französischen Europa-Politik, in: Europa-Archiv, Heft 21/1966, S. 784.

³⁸⁾ Ernst Rudolf Huber, Nationalstaat und Verfassungsstaat, Stuttgart 1965, S. 279.

„Natur“ mißversteht.“³⁹⁾ Das Nationalbewußtsein kann sich „ebenso wandeln wie die Tatsachen, Daten und Symbole, auf die es sich bezieht. Es wird durch Erziehung im weitesten Sinne vermittelt.“⁴⁰⁾

Zudem erzwangen technische Veränderungen ein Wirtschaftssystem, das nicht in nationalwirtschaftlicher Abgeschlossenheit verharren kann, sondern auf weltweite Wirtschaftsverflechtung angewiesen ist. Im Zeitalter des Düsenflugzeugs sind die Grenzen der Nationalstaaten alten Stils technisch zu eng. „Sobald die Technik in eine Gemeinschaft eindringt, unterhöhlt sie traditionelle Anschauungen und Lebensstile.“⁴¹⁾

„Krise des Nationalbewußtseins aber bedeutet Krise des Staatsbewußtseins; Entmachtung des Nationalstaates bedeutet Staatsentmachtung; Krise des Nationalstaates bedeutet Krise des Staates schlechthin.“⁴²⁾ So sahen viele Europäer nach dem Zweiten Weltkrieg das Ende des Nationalstaates gekommen. Dennoch mehrten sich in den letzten Jahren, vor allem in Frankreich, Zeichen einer Restauration des Nationalstaates. Zwar ist anerkannt, „daß Erziehung das Fundament des Nationalismus ist. Daraus kann man nur folgern: wenn man Nationalisten erziehen kann, ja wenn man sie nur durch Erziehung erhält, da Kinder nicht als Patrioten oder Nationalisten geboren werden, dann ist nicht einzusehen, warum sie nicht auch zu Bürgern einer offenen Welt, zu Menschen mit einem wirklichkeitsnahen Gesellschaftsbewußtsein erzogen werden könnten.“⁴³⁾ Andererseits können wirksame Motivierungen zur Integration „nicht nur rationaler Art sein. Sie müssen das Gefühl ansprechen, sie müssen Emotionen auslösen. Bloße wirtschaftliche Interessen reichen niemals aus... Die EWG wird nicht aus sich allein das politisch geeinte Europa hervorbringen, wenn nicht kräftigere Motivierungen ihr zur Hilfe kommen.“⁴⁴⁾ Es haben zwar einige Nationen eingewilligt, ihre Souveränität zu begrenzen, aber keine Nation hat sich bereit gefunden,

freiwillig auf ihre nationalstaatliche Souveränität zu verzichten. Selbst die Europäischen Gemeinschaften haben sich entschlossen, die einzige wirklich supranationale Institution, die Hohe Behörde, zu opfern, weil man eine größere Effektivität durch das Zusammenlegen der Exekutiven, wenn auch auf Kosten der Hohen Behörde, anstrebt. „Die besondere Art der Konfliktlösung, die die Gemeinschaft kennzeichnet, kann nur so lange funktionieren, wie die Regierungen den politischen Willen haben, den Integrationsprozeß voranzutreiben.“⁴⁵⁾

Während die Vertreter der Integration einen hohen Grad an Souveränitätsaufgabe und den praktischen Verzicht auf das nationalstaatliche Prinzip verlangen, plädieren die Vertreter der Kooperation für die Beibehaltung aller wesentlichen Souveränitätsrechte und des Nationalstaats. Da jedoch zu einer supranationalen Lösung heute nur sehr wenige Staaten bereit sind, kann eine Integration immer nur eine kleineuropäische Lösung sein, die unter Umständen auch nur Teilbereiche des wirtschaftlichen, kulturellen, militärischen oder politischen Bereichs umfaßt. Demgegenüber sind zu einer kooperativen Zusammenarbeit natürlich mehr nationale Regierungen zu bewegen. Hierzu eine osteuropäische Stimme: „De Gaulle bezieht in seine Europavision bekanntlich die ganze östliche Hälfte nicht als Objekt ein, sondern als vollwertiges und vollberechtigtes Subjekt. Er geht hierbei von der Tatsache aus, daß Europa von souveränen Staaten gebildet wird, die sich radikal voneinander unterscheiden und demzufolge an eine Vereinigung durch eine mehr oder weniger gewälttätige Verwischung der bestehenden Unterschiede nicht gedacht werden kann, sondern nur durch eine Zusammenfassung von alledem, worin alle einzelnen Elemente bei voller Beibehaltung ihrer Individualitäten einig sein können.“⁴⁶⁾

Die Entwicklung einer Desintegration läßt sich gut am Beispiel der NATO und ihrer Krise zeigen. Der Entschluß Frankreichs, die NATO als Instrument der militärischen Integration zu verlassen, macht auf dem militärischen Sektor exemplarisch die Folgen eines solchen Schritts deutlich. Hier ist allerdings zuerst zu berücksichtigen, daß „das gaullistische

³⁹⁾ Christian Graf von Krockow, Nationalbewußtsein und Gesellschaftsbewußtsein, in: PVS 1960, S. 142.

⁴⁰⁾ Ebenda, S. 150.

⁴¹⁾ Quincy Wright, Problems of Stability and Progress in International Relations, Berkeley/Los Angeles 1954, in: Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, a. a. O., S. 334.

⁴²⁾ Ernst Rudolf Huber, a. a. O., S. 281.

⁴³⁾ Hannah Vogt, Nationalismus gestern und heute, Opladen 1967, S. 46.

⁴⁴⁾ Ebenda, S. 24.

⁴⁵⁾ Klaus F. Bauer, Spill-over oder spill-back, in: Europa-Archiv, Heft 14/1966, S. 521

⁴⁶⁾ Der europäische status quo und die Friedenspolitik, in: Mezinárodní Politika, Prag März 1965.

Frankreich zwar den NATO-Vertrag mit der in ihm enthaltenen Bestandsgarantie akzeptiert, nicht aber die NATO-Organisation, das heißt die Unterstellung der militärischen Verbände unter integrierte Stäbe, die Integration der Infrastruktur usw., die durch Konsensus aller NATO-Partner Bestandteil des NATO-Vertrages geworden ist⁴⁷⁾. Frankreich ging also den nationalen Weg einer Lösung der NATO-Reform.

De Gaulle „entzog alle französischen Streitkräfte der Integration und bot sie in einer parallel geführten politisch-diplomatischen Aktion dem Bündnis wieder zur Zusammenarbeit (im Falle eines nicht provozierten Angriffs) an“⁴⁸⁾. Immerhin lassen sich drei grundsätzliche Ursachen für die NATO-Krise nennen:

Einmal sind die Ursachen zu nennen, die in erster Linie das Verhältnis der Allianzpartner untereinander betreffen, beispielsweise die veränderten Verhältnisse („was früher als Ausübung der amerikanischen Schutzfunktion galt, wird heute in Europa als Bevormundung angesehen“⁴⁹⁾; sodann mangelnde Partnerschaft (dieser Vorwurf wird den USA gemacht, weil sie ihre europäischen Verbündeten nicht in ausreichendem Maße an den lebenswichtigen Entscheidungen beteiligen würden); schließlich die tatsächliche Ungleichheit unter den NATO-Mächten: der Versuch, durch eine bevorzugte Verbindung mit den USA eine Sonderstellung zu erlangen (Bundesrepublik) und der Sonderstatus der beiden Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien erzeugten Spannungen.

Ausblick

Die Entwicklung, die seit 1957 auf eine strukturelle europäische Integration hinauslief, ist größtenteils aufgehalten worden bzw. hat sich stark verlangsamt. In den nächsten Jahren wird die europäische Politik höchstwahrscheinlich von den Nationalstaaten und nicht von

Zweitens sind Usachen zu nennen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der NATO unmittelbar wirksam werden, beispielsweise das nukleare Problem, die Frage nach der atomaren Bewaffnung also, die die Allianz in zwei Lager zu spalten droht; sodann die unterschiedliche „Beurteilung der äußeren Bedrohung und Versuche, durch bilaterale Kontakte mit dem Osten Entspannungsabsprachen einzuleiten“⁵⁰⁾, bzw. das Mißtrauen gegen eine solche Politik.

Als letzter Ursachen-Komplex sind die Beschlüsse und Maßnahmen der französischen Regierung zu nennen, das heißt der Rückzug Frankreichs aus der NATO-Integration. Mit diesen Maßnahmen gewinnt die französische Politik außenpolitische Bewegungsfreiheit nach Osteuropa; sie gewinnt bzw. behält die Verfügungsgewalt über die konventionellen und nuklearen Streitkräfte. Andererseits verliert Frankreich den Schutz des NATO-Luftverteidigungssystems und kann nicht mehr an der gemeinsamen Verteidigungsplanung teilnehmen. Auch bleibt das Problem der Standardisierung ungelöst. Schließlich entfällt theoretisch der automatische Schutz Frankreichs durch die USA.

Dieses Beispiel zeigt also eindrucksvoll, daß Teilintegrationen aus politischen Erwägungen rückgängig gemacht werden können: es gibt keine Automatik zur Vollintegration. Allerdings wirft eine Desintegration Probleme nicht nur für die Vertragspartner auf: Frankreich möchte beispielsweise weiterhin die Vorteile der Luftverteidigung nutzen und an der Planung teilnehmen.

supranationalen Institutionen bestimmt werden. So erklärte Helmut Schmidt in einer Rede vor dem Hamburger Übersee-Club am 20. März 1967: „Wir haben in den fünfziger Jahren in Westeuropa eine starke Bewegung zu supranationalen Lösungen hin gehabt. Inzwischen sind diese Wünsche und diese Hoffnungen erheblich reduziert worden. Man muß heute von einem Prozeß der Renationalisierung Europas sprechen. Diese Entwicklung ist in Westeuropa nicht allein von de Gaulle, aber

⁴⁷⁾ Kurt Birrenbach, Deutschland – Amerika, a. a. O., S. 79.

⁴⁸⁾ Gerd Schmückle, Differenzen und Übereinstimmungen . . . , a. a. O., S. 44.

⁴⁹⁾ Legationsrat Kroneck auf dem 3. Kolloquium der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Protokoll, S. 81.

⁵⁰⁾ Ebenda, S. 83.

am sichtbarsten von ihm beschleunigt worden. Die westeuropäische Integration ist seit Jahren, ich will vielleicht nicht gerade sagen, auf dem Rückzuge, aber doch stationär verharrend. Und der auf jeden Fall wünschenswerte Beitritt Englands zur EWG wird keinen neuen supranationalen Europäismus, keine supranationale Begeisterung in Europa auslösen." ⁵¹⁾

Der Katalog der britischen Forderungen für einen EWG-Beitritt umfaßt hauptsächlich wohl 5 Punkte:

„1. Starke und bindende Sicherungen für den Handel und andere Interessen unserer Freunde und Partner im Commonwealth" ⁵²⁾, womit insbesondere der Import von Weizen aus Kanada und Australien sowie von Lammfleisch und Molkereiprodukten aus Neuseeland gemeint sind. Tatsächlich stellen die Handelsbeziehungen mit dem Commonwealth einen wichtigen Posten in der Außenhandelspolitik Großbritanniens dar. Der Gesamtexport an Handelswaren aus Großbritannien betrug 1962 3792 Millionen Pfund Sterling; davon gingen Waren im Wert von 281 Millionen Pfund in zwei ehemalige Commonwealth-Länder (Irland und Südafrika) und 1208 Millionen Millionen Pfund in Commonwealth-Länder. 90 Prozent der neuseeländischen Exporte an Schafen, Butter und Käse gingen nach Großbritannien. Die drei weißen Commonwealth-Länder Kanada, Australien und Neuseeland verlangen daher für sich eine Garantie ihrer Nahrungsmittelexporte. Dem steht die EWG-Agrarmarktordnung entgegen, nach der die Agrarprodukte nicht zu Weltmarktpreisen gehandelt, dafür eine Einkommenssicherung der Landwirte über relativ hohe Absatzpreise durch Heraufschleusen der Einfuhrpreise und ein kompliziertes Abschöpfungs-system innerhalb der EWG erreicht und erhebliche Subventionen gezahlt werden sollen. „2. Freiheit, wie bisher unsere eigene Außenpolitik zu verfolgen. 3. Erfüllung der Verspre-

chungen der Regierung an unsere Genossen in der Europäischen Freihandelszone ⁵³⁾ — kaum ernsthafte Probleme. Ebenso wohl problemlos: „4. Das Recht, unsere eigene Wirtschaft zu planen." ⁵⁴⁾ Dafür aber voller Probleme: „5. Garantie zum Schutze der Position der britischen Landwirtschaft." ⁵⁵⁾ Großbritannien erzeugt nämlich einen viel kleineren Anteil seines Lebensmittelbedarfs als der EWG-Raum. Nur 4 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung Großbritanniens sind in der Landwirtschaft beschäftigt, während es im EWG-Raum 25 Prozent und in Italien allein sogar 28 Prozent sind. „Während die EWG den Landwirten durch relativ hohe Preise ein ausreichendes Einkommen garantieren will und billige Importe durch ein System von Abschöpfungs-beträgen auf das vereinbarte Preisniveau hochschleust, hat Großbritannien seit langem eine Politik niedriger Lebensmittelpreise verfolgt, vielfach unter Weltmarktpreisen im Ausland eingekauft und die einheimische Landwirtschaft im Rahmen eines Systems garantierter Preise durch direkte Subventionen entschädigt." ⁵⁶⁾

Ähnlich wie Frankreich war Großbritannien bisher nicht bereit, Souveränitätsrechte an eine westeuropäische Technokratie abzutreten. Es beteiligte sich deshalb nur an kooperativen internationalen Organisationen (Europa-Rat, OECD). „Während eine Komponente des Europa-Konzepts de Gaulles, ein Europa der Vaterländer statt einer supranational gelenkten politischen Gemeinschaft, der britischen Regierung zusagt, hat sie gegen die andere Komponente, die Distanzierung zu den Vereinigten Staaten bei gleichzeitiger Ausnutzung des amerikanischen Atomschirms für eine eigenwillige Außenpolitik, erhebliche Bedenken." ⁵⁷⁾ Mit dem Beitritt Großbritanniens zur EWG wäre also eine weitere Option möglich. Zweifellos aber wird ein politisches Europa der siebziger Jahre ein Europa der Kooperation sein.

⁵¹⁾ Sopade-Rednerdienst, Bad Godesberg, Sonderausgabe 1/67, S. 6.

⁵²⁾ Rolf Breitenstein, Großbritanniens Weg nach Europa, in: Europa-Archiv, Heft 24/1966, S. 879.

⁵³⁾ Ebenda.

⁵⁴⁾ Ebenda, S. 880.

⁵⁵⁾ Ebenda.

⁵⁶⁾ Ebenda, S. 880.

⁵⁷⁾ Ebenda, S. 882 f.

Die Bedeutung der Marktgröße

Großbritannien in den Gemeinsamen Markt?

Angesichts des neuerlichen Ersuchens Großbritanniens um Aufnahme in den Gemeinsamen Markt ist es vielleicht nützlich, sich noch einmal mit einem der wirtschaftlichen Argumente zu befassen, das für viele Geschäftsleute und Industrielle am überzeugungskräftigsten für die Schaffung eines ausgedehnten wirtschaftlichen Zusammenschlusses in Europa spricht. Diese Argumentation befaßt sich — kurz gesagt — mit der Bedeutung des Marktumfangs für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Im Hinblick auf Großbritannien und seine Beziehungen zu Europa läuft die Argumentation darauf hinaus, daß Großbritannien keine Chancen hat, als bedeutende Industriemacht bestehen zu können, wenn seine Industrie sich auf einen Binnenmarkt von nicht mehr als 52 Millionen Menschen stützen muß. Der Gemeinsame Markt, der mehr als 160 Millionen Menschen umfaßt, und die USA (mit einer Bevölkerung von 180 Millionen) bieten ihren Industrien einen so unvergleichlich größeren Binnenmarkt, daß kein Unternehmen und kein Industriezweig, die nur den kleinen britischen Markt als Rückhalt haben, auf lange Sicht wettbewerbsfähig bleiben können.

Der Produktionsumfang

Dieser Argumentation liegt häufig folgender Gedankenzug zugrunde: Der wichtigste Vorteil, den ein großer Markt der Industrie bietet, besteht in der Möglichkeit, Investitionen für einen größeren Produktionsausstoß vorzunehmen. Daraus ergeben sich größere Serien, geringere Kosten pro Produktionseinheit, schließlich mehr Produktion überhaupt. Mit anderen Worten, in solchen Industriezweigen, wo der Produktionsumfang ein wichtiger Faktor ist (und ihre Anzahl ist ständig im Steigen begriffen), ist die Marktgröße entscheidend für den Wettbewerbserfolg. Verarbeitende Industrien (wie z. B. die chemische Industrie), Industrien mit Massenproduktion (z. B. Fahrzeugbau), Industrien, die auf ausgedehnter

wissenschaftlicher Forschung basieren (z. B. Kernenergie), usw. gehören zu den Zweigen, die als schlagende Beweise für diese Argumentation angeführt werden können.

Diese Überlegungen haben auf den ersten Blick viel für sich. Jeder, der in einer kapitalintensiven Industrie gearbeitet hat, wird feststellen, daß sie sich mit seinen Erfahrungen decken. In der chemischen Industrie zum Beispiel sind höchst komplizierte Untersuchungen über die Wechselbeziehung zwischen der Größe eines Werkes, das ein bestimmtes chemisches Erzeugnis herstellt, und den Kosten pro Tonne der produzierten Chemikalie angestellt worden. Für die meisten Produkte dieses Industriezweiges mit Massenausstoß trifft es zu, daß die Produktion um so wirtschaftlicher ist, je größer das Werk ist.

Ferner zeigt die Erfahrung, daß es zweifellos Mindestgrenzen für wirtschaftliche Lebensfähigkeit gibt. So kann selbst eine sehr kleine Volkswirtschaft eine Textilindustrie tragen. Eine solche Industrie ist ohne Schwierigkeiten aufzubauen und steht daher oft am Beginn der Einführung von verarbeitenden Industrien in einem Entwicklungsland.

Komplizierte Produkte erfordern jedoch größere Märkte. Ein sehr kleines Land wäre zum Beispiel schwerlich in der Lage, einer vom Ausland unabhängigen Automobilindustrie die notwendige Existenzgrundlage zu verschaffen, denn es wäre einfach unwirtschaftlich, eine hochkomplizierte Anlage zu errichten, um dann pro Jahr einige wenige tausend Autos zu produzieren.

Hier muß jedoch bereits eine Einschränkung gemacht werden. Volkswirtschaftler pflegten zu behaupten, daß eine Autoindustrie nur in einem Lande bestehen könne, das einen Binnenmarkt von mindestens 20 Millionen Menschen aufweist. Dies hat sich als falsch erwiesen, denn Schweden verfügt über eine wettbewerbsfähige und höchst leistungsfähige Autoindustrie, obwohl seine Bevölkerung nicht

mehr als 7 1/2 Millionen Menschen umfaßt. Schweden ist damit das kleinste Land mit einem Unternehmen, das Kraftfahrzeuge im modernen Massenproduktionsverfahren herstellt.

Viele Ausnahmen von der Regel

Dies waren Beispiele für Industriezweige, auf die die oben angeführte Argumentation im großen und ganzen zutrifft. Man muß jedoch sogleich hinzufügen, daß es zahllose Fälle gibt, die nicht in diese Schablone passen. Eine Industrie braucht zum Beispiel in ihrem Absatz nicht in erster Linie vom Binnenmarkt abhängig zu sein. Die Schweiz etwa, eine sehr kleine Nation, hat eine blühende chemische Industrie, zu der einige der erfolgreichsten Firmen der Welt, wie etwa CIBA und Sandoz, gehören. Die Herstellung von Whisky in Schottland wiederum stützt sich auf einen sehr viel größeren Markt als den britischen. Weit mehr als die Hälfte der Produktion wird in die ganze Welt exportiert. Ohne Zweifel gibt es noch viele andere Ausnahmen von der allgemeinen Regel, aber im großen und ganzen sind es offensichtliche Ausnahmen. Der Satz, daß ein Zusammenhang zwischen der Größe des heimischen Marktes und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie besteht, bleibt gültig. Man kann infolgedessen einer Anzahl von Feststellungen zustimmen:

1. Um eine bestimmte Industrie lebensfähig zu halten, bedarf es eines Marktes von einem bestimmten Mindestumfang. Allerdings ist der exakte Mindestumfang für die verschiedenen Industriezweige strittig.
2. Der Mindestumfang des erforderlichen Marktes mag durchaus geringer sein, als allgemein angenommen wurde.
3. Der Umfang des Marktes tendiert dazu, mit der Komplexität der Industrie anzusteigen, wenn dies auch mehr eine Funktion der Technik als von sonst etwas sein mag. Für hochtechnisierte Industrien kann der Mindestumfang des Marktes außerordentlich groß sein, so daß sich nur die bedeutendsten Industriemächte auf diesem Gebiet betätigen. Dies gilt etwa für die Weltraumforschung und mag mehr mit den hohen Kosten zusammenhängen als mit dem Umfang des Marktes im engeren Sinne. Überdies gibt es zahlreiche Ausnahmen von dieser Regel.

Wenn man die Dinge so betrachtet, liegt es auf der Hand, daß die eingangs aufgestellte Behauptung einer Anzahl von wichtigen Einschränkungen unterworfen werden muß. Wirtschaftsfachleute, die früher ohne weiteres unterstellten, daß es immer eine klare Wechselbeziehung zwischen Marktumfang und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gebe, sind in ihren Feststellungen heute wesentlich zurückhaltender.

Umfang der Produktion ist nicht der einzige Faktor

Es muß offenbar eine direkte Beziehung zwischen der Größe eines bestimmten Werkes und dem Radius seiner Betätigung geben. Mit jeder zusätzlich produzierten Tonne steigen die Vertriebskosten an, wenn auch die Produktionskosten sinken. Daraus folgt, daß es in jedem speziellen Fall eine optimale Größe des Werkes geben muß, wo Produktions- und Vertriebskosten in einem wirtschaftlich sinnvollen Verhältnis zueinander stehen. Neue technische Methoden, etwa die Einführung von Pipelines über große Entfernungen hinweg in der Erdölindustrie, können die bisher akzeptierten Voraussetzungen ändern.

Das Verhältnis von Produktionskosten und Vertriebskosten ist jedoch nur ein Faktor, und vielleicht nicht einmal der wichtigste. Wäre es der einzige relevante Faktor, so würden nur wenige Industriezweige Märkte über die nationalen Grenzen des Landes hinaus benötigen, in denen sie sich betätigen. Die Tatsache, daß so viele Industriezweige heute ein größeres Betätigungsfeld zu benötigen scheinen, deutet darauf hin, daß es noch weitere, weniger offen zutage liegende Faktoren gibt.

Die verschiedenen Kommentatoren mögen das Schwergewicht auf unterschiedliche Faktoren legen, der Verfasser sieht die folgenden als entscheidend dafür an, daß sich die Industrie auf größere Produktionseinheiten konzentrieren muß, wenn sie überleben will.

Marketing

Während es jedermann klar ist, daß die Produktion um so wirtschaftlicher ist, je stärker der Umfang der Produktion ansteigt, ist man

sich nicht immer dessen bewußt, daß die Wirtschaftlichkeit des Marketing (der Absatzpolitik) einen noch größeren Einfluß hat. Die modernen Marketing-Techniken sind inzwischen außerordentlich verfeinert worden. Zu ihnen tragen Wirtschaftler, Marktforscher, Verpackungsexperten, Anzeigenfachleute und ein Netz von Generalvertretern mit ihren Untervertretern bei. Wenn daher eine Firma einen ausgedehnten neuen Markt erschließen will, so kann sie das nur auf der Grundlage einer Massenproduktion großen Stils tun. Nur eine solche Massenproduktion wird die Investition an Marketing-Kosten rechtfertigen. Die Einführung eines neuen Haarwasmittels oder eines Pulverkaffees oder eines anderen Verbrauchsgutes erfordert so hohe Werbungskosten, daß dies nur gerechtfertigt ist, wenn der erwartete Umsatz außerordentlich groß ist. Wenn nun ein Produkt auf mehreren Märkten gleichzeitig neu eingeführt wird, so ist nicht die Wirtschaftlichkeit der Produktion entscheidend; der wichtigste Faktor ist die Wirtschaftlichkeit des Marketing.

Neben dem Umfang der Produktion und des Marketing gibt es noch einen dritten Faktor, der sich in zunehmendem Maße bei vielen Industriezweigen auswirkt, die auf wissenschaftlicher Basis arbeiten. Es ist das Ausmaß an Forschung. Ganz simpel ausgedrückt, handelt es sich darum, daß die Kosten für ausreichende Forschung und Entwicklung auf einem bestimmten Gebiet so angestiegen sind, daß sie nur für solche Firmen tragbar sind, die im internationalen Maßstab arbeiten. Dieses Faktum ist zu unterscheiden von der anderen, weiter unten erwähnten Tatsache, daß bestimmte Bereiche der modernen Technik massiver Unterstützung durch die Regierung bedürfen. Hier geht es um Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf Gebieten, wo kein Land bisher große Summen aus öffentlichen Mitteln zu investieren für notwendig hielt, um eine angemessene Forschung zu sichern. Beispiele bieten sich hier in der chemischen, der Plastik- und Kunstfaserindustrie, in der Werkzeugmaschinenindustrie und auf dem Sektor der Rundfunk- und Fernsehgeräteproduktion usw. an. Dies sind alles Industriezweige, wo Fortschritte in erster Linie davon abhängen, daß neue Produkte und neue Produktionsmethoden in den Laboratorien entwickelt werden. Tatsächlich betreiben zunehmend nur

solche Firmen eine nennenswerte Forschung, die es sich auf Grund ihres Absatzumfanges leisten können.

Natürlich gibt es auch hier Ausnahmen. Die eigene Forschung braucht sich nicht allein dadurch bezahlt zu machen, daß mit ihrer Hilfe Waren hergestellt und verkauft werden. Es gibt Firmen, die beträchtliche Einkünfte erzielen, indem sie die Ergebnisse ihrer Forschungs- und Entwicklungsarbeit in Lizenz weitergeben. Sogar hier muß man im internationalen Maßstab arbeiten, und es ist üblich, daß Lizenzen für Erzeugnisse und Produktionsverfahren solcher Firmen in allen bedeutenderen Industrieländern vergeben sind.

Wir haben somit bereits gesehen, daß der Umfang der Produktion, so wichtig er ist, nicht der einzige auf der Ebene des individuellen Unternehmens wirksame Faktor ist, der die Ausdehnung dieses Unternehmens über den Binnenmarkt hinaus wirtschaftlicher macht. Marketing und Forschung sind nicht weniger einflußreiche Faktoren und sind in vielen Fällen von weit größerer Bedeutung als die Produktion selbst.

Außere Faktoren

Dies alles ist jedoch den „inneren“ Faktoren zuzurechnen, innere Faktoren, weil sie direkt zum betrieblichen Prozeß gehören. Darüber hinaus müssen noch eine Anzahl äußerer Faktoren erwähnt werden, das heißt Faktoren, die aus den sich wandelnden wirtschaftlichen Gegebenheiten herrühren, innerhalb deren sich die Industrie betätigt. Es handelt sich um Faktoren, die — in einem größeren oder geringeren Maße — dazu beitragen werden und es auch jetzt schon tun, daß die Industrie im internationalen Maßstab operiert, anstatt auf das Gebiet innerhalb der nationalen Grenzen beschränkt zu bleiben. Ich nenne sie „äußere“ Faktoren, weil sie nicht mit den spezifischen Eigenheiten eines bestimmten Industriezweiges oder eines bestimmten industriellen Prozesses zu tun haben, sondern die allgemeinen wirtschaftlichen Gegebenheiten betreffen.

Der Abbau künstlicher Handelsbeschränkungen

Der erste Faktor kann mit dem Begriff Rationalisierung beschrieben werden. Damit meine

ich den Prozeß der Beseitigung nationaler Handelsbeschränkungen, der Diskriminierung aus nationalen Gründen usw. Rationalisierung in diesem Sinne war das wichtigste Ziel der internationalen Handelspolitik seit dem letzten Kriege. Sie wurde zur Hauptaufgabe der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC). Sie war das wirtschaftliche Fundament, auf dem die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl errichtet wurde, und sie ist auch, zumindest teilweise, die Idee, die dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) zugrunde liegt. Rationalisierung ist, kurz gesagt, als ein Mittel zu betrachten, das die Gewähr dafür bietet, daß wirtschaftliche Entscheidungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden und nicht aus nationalen, historischen oder politischen Gründen. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die nunmehr sechzehn Jahre besteht, kann mit Recht beanspruchen, eine höchst erfolgreiche Verkörperung dieses Konzeptes der Rationalisierung zu sein. Die Beseitigung von Handelschranken und von Wettbewerbsverbesserungen sind zwar in einem gewissen Sinne nur negative Maßnahmen, sie können aber trotzdem sehr wirksam dazu beitragen, den internationalen Wirtschaftsbeziehungen Auftrieb zu geben und zugleich die Rationalisierung der Industrie und des Handels voranzutreiben. Das Wachsen und der Ausbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ging einher mit einer beträchtlichen Anzahl von Fusionen, Zusammenschlüssen und anderen Versuchen einer Zusammenarbeit zwischen Firmen, die in verschiedenen Mitgliedsländern tätig sind. In gewissem Sinne kann man vielleicht sagen, daß dieser Rationalisierungsprozeß die Bedingungen schafft, unter denen die erwähnten inneren Faktoren wirksam werden und die Gesamtsituation der Industrie beeinflussen können.

Marktbeherrschung

Ein anderer äußerer Faktor, der auf die „Internationalisierung“ der Industrie hin wirkt, ist die antimonopolistische Gesetzgebung, die in den einzelnen Ländern in zunehmendem Maße wirksam wird. Es ist weithin anerkannt, daß eine der legitimen Waffen, über die eine Regierung zur Brechung der Monopolstel-

lung in einem bestimmten Industriezweig oder hinsichtlich eines speziellen Erzeugnisses verfügt, darin besteht, die Einfuhrzölle zu senken und Importe mit den Produkten einheimischer Monopolinhaber konkurrieren zu lassen. Dies wirkt sich so zugunsten eines freieren Handels über die Grenzen aus und bringt Industrieunternehmen und Firmen dazu, ihre Tätigkeit über ihren Binnenmarkt hinaus auszudehnen. Einige der jüngsten Entscheidungen der EWG-Kommission und des Gerichtshofes laufen darauf hinaus, daß Marketing-Vereinbarungen (das heißt Vereinbarungen, die einer Firma das alleinige Vertretungsrecht einer ausländischen Firma oder das Alleinvertriebsrecht eines ausländischen Produktes übertragen), die im Falle einer Reihe selbständiger Binnenmärkte durchaus angemessen sind, keinswegs angebracht und auch nicht wünschenswert sind, wenn sich diese Märkte zu einem gemeinsamen Markt vereinigt haben. Auch hier handelt es sich wieder um eine Entwicklung, die sich zugunsten eines Wettbewerbs auswirkt, der auf echten wirtschaftlichen Faktoren, anstatt auf restriktiven Marketing-Vereinbarungen basiert.

Spezialisierung

Ein dritter Faktor ist der wachsende Trend zur Spezialisierung. Die Volkswirtschaften der fortgeschrittenen Industrieländer werden in zunehmendem Maße miteinander verflochten, und einzelne Firmen neigen dazu, sich auf Gebieten zu spezialisieren, wo sie über einen natürlichen Vorteil oder einen technischen Vorsprung verfügen. Hier wirkt sich das ökonomische Konzept der internationalen Arbeitsteilung in der Praxis aus, das unvermeidlich zu Industrieunternehmen führt, die bei der Planung ihrer Produktion, ihrer Forschung und ihrer Absatzpolitik in internationalem Maßstab arbeiten. (In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß dieser Trend einer der vielen Gründe ist, weshalb die merkantilistische Konzeption der Autarkie, der manche Nationen noch anzuhängen scheinen, sich absolut im Widerspruch zu den Entwicklungstendenzen in der übrigen Welt befindet, die in wachsendem Maße darauf hinauslaufen, Autarkie nicht nur als nicht erreichbar, sondern auch als nicht wünschenswert anzusehen.)

Freier Handel

Das Wachsen des freien Handels ist ein weiterer Faktor, der einen tiefgreifenden Einfluß auf die Gesamtsituation der Industrie ausüben dürfte. Zwar mögen noch viele Jahre vergehen, bevor Schutzzölle, Einfuhrkontingente usw. vollständig abgeschafft sind, aber der Fortschritt, der seit dem letzten Kriege in Richtung auf den freien Handel gemacht worden ist, ist zweifellos ein bedeutender Faktor in der Förderung des Wirtschaftswachstums in der Welt gewesen, wie der ständige Anstieg des Welthandels erweist. Man erkennt immer mehr, daß Schutzzollpolitik nicht nur die Einfuhr behindert, sondern dadurch, daß sie die Kaufkraft auf die einheimische Produktion lenkt, auch den Export schädigt. Eine durch Zölle geschützte Wirtschaft ist infolgedessen eine auf den Binnenmarkt ausgerichtete Wirtschaft und ihre Industrie sieht Binnen- und Exportmarkt als zwei völlig verschiedene Dinge an. Wo es, wie in Großbritannien, eine lange Tradition von Investitionen in Übersee gibt, pflegt man dies als Alternative zu Investitionen im Mutterland anzusehen und nicht als deren logische Erweiterung. Mit anderen Worten: In einer durch hohe Zölle geschützten Wirtschaft wird ein Industrieller, der im Ausland verkaufen will, automatisch dazu neigen, dort Produktionskapazitäten zu errichten, anstatt die Kapazität im Inland zu erweitern und den ausländischen Markt von dort zu beliefern. Wo es nur niedrige oder keine Zölle gibt, ist das Gegenteil der Fall. Hier werden große Produktionsstätten im Inland errichtet werden, die Inland und Ausland beliefern, und nicht nur kleine Fabriken entstehen, die jeweils ihren kleinen Markt beliefern. Mit anderen Worten: Freier Handel fördert Großunternehmen. Dies sind die vier äußeren Faktoren, die sich zugunsten wirtschaftlicher Betätigung über die Grenzen hinweg auswirken. Diesen muß noch ein fünfter hinzugefügt werden, der wegen seiner Bedeutung eine noch ausführlichere Behandlung rechtfertigt. Es ist sowohl ein innerer wie äußerer Faktor, und er läßt sich nicht ohne weiteres einer der beiden Kategorien zuordnen. Das ist der Vormarsch der modernen Technik.

Der Fortschritt der Technik

Man kann die Bedeutung dieses Faktors für die von uns erörterte Frage gar nicht genug hervorheben. Es ist gesagt worden, daß es die Technik ist, die — wenn alles übrige fehlschlägt — Großbritannien nach Europa drängen wird. Die Ereignisse der letzten Jahre bestätigen zweifellos die Richtigkeit dieser Behauptung. Ob man die Entwicklung der Weltraumfahrt, der Atomenergie oder der modernen Elektronik betrachtet, die Lehre ist dieselbe, nämlich, daß auf diesen Gebieten keine Nation allein erfolgreich arbeiten kann und daß vor allem wir in Europa zusammenarbeiten oder völlig aus dem Rennen ausscheiden müssen. In einer Welt, wo Macht ebenso auf den Leistungen der Wissenschaft beruht wie auf dem militärischen Potential, können die Völker nur überleben, wenn sie ihre Kräfte vereinigen und ihren gemeinsamen wissenschaftlichen Anstrengungen ebensoviel Sorgfalt angedeihen lassen wie ihren militärischen Bündnissen. Obwohl Großbritannien für wissenschaftliche Forschung denselben Prozentsatz des Bruttosozialprodukts aufwendet wie die Vereinigten Staaten (und das ist das Doppelte von dem, was irgendein anderes westeuropäisches Land dafür ausgibt), ist es Tatsache, daß die Vereinigten Staaten mit ihrem neun- oder zehnmal so großen Bruttosozialprodukt einen technischen Vorsprung erreicht haben, mit dem Europa nur mit größter Mühe Schritt halten kann, ganz zu schweigen davon, ihn einzuholen. Um ein Beispiel für diesen Vorsprung anzuführen: Von 100 000 wissenschaftlichen Berichten, die im deutschen Atomzentrum in Karlsruhe zusammengetragen sind, stammen über 80 000 aus den USA. Der einzige Weg, es mit diesem Fortschritt aufzunehmen, besteht für die übrigen Nationen darin, ihre Anstrengungen zu vereinen, ihre Forschungs- und Entwicklungsausgaben zu koordinieren und eng zusammenzuarbeiten.

Man erkennt immer deutlicher, daß im Bereich der modernen technischen Forschung die Regierungen eine entscheidende Rolle zu spielen haben. Ein erheblicher Teil dieser Forschung gilt natürlich militärischen Projekten, und hier war der Anteil der Regierungen schon immer sehr groß. So gab es Aufträge zur Entwicklung von Flugzeugen, Lenkraketen, Kommunikationssystemen usw. In den Vereinigten Staaten, wo dies schon viel früher als in Europa

üblich wurde, gehen 80 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der Flugzeugindustrie auf Regierungsaufträge zurück.

Militärtechnik

Es lohnt sich daher, das System der Aufwendungen für Verteidigungszwecke etwas näher zu betrachten, denn es zeigt eindrucksvoll, in welchem Maße technischer Fortschritt von internationaler Zusammenarbeit abhängt. Forschung und Entwicklung sind auf diesen Gebieten natürlich ungeheuer kostspielig, und da die Regierung dabei die Hauptrolle spielt, kommt hier unvermeidlich der Steuerzahler ins Spiel, der den riesigen Verteidigungsetat finanzieren muß. Voraussetzung dafür ist ein sehr hohes Steueraufkommen. Keine europäische Nation könnte aus eigener Kraft die notwendige Entwicklungsarbeit finanzieren, um mit Amerika zu konkurrieren.

Wenn die unentbehrliche Vorbedingung ein hohes Steueraufkommen ist, so ist die unvermeidliche Folge dieser Aufwendungen ein enormer Druck, die Ergebnisse der Forschung auch zu verkaufen. Es ist kein Zufall, daß die europäischen NATO-Verbündeten der USA in den vergangenen Jahren ihre Streitkräfte immer mehr mit amerikanischem Material ausrüsteten. In der Tat gehört es ausdrücklich zur amerikanischen Verteidigungspolitik, den Absatz amerikanischen Kriegsmaterials im Ausland zu fördern. Dies wird offiziell das „Internationale Beschaffungsprogramm“ genannt, und der amerikanische Verteidigungsminister McNamara räumt ihm höchste Priorität ein. Seine Ziele sind dreierlei:

- a) die Abwehrkraft der Verbündeten der USA zu stärken,
- b) die Konzeption der Zusammenarbeit mit den Verbündeten bei Beschaffung und Standardisierung von Ausrüstungen zu fördern und
- c) die ungünstige amerikanische Zahlungsbilanz auszugleichen.

Dies mögen durchaus löbliche und folgerichtige Ziele sein. Vom amerikanischen Standpunkt dient der Kauf von amerikanischen Waffen und Ausrüstungen dazu, in gewissem

Maße die beträchtlichen Ausgaben wettzumachen, die die Vereinigten Staaten zur Verteidigung der freien Welt auf sich geladen haben.

Diese Politik ist erfolgreich gewesen, und zwar vom europäischen Standpunkt erschreckend erfolgreich. Die Einnahmen aus Exporten militärischer Ausrüstung sind von 300 Millionen Dollar im Jahre 1961 auf über 1250 Millionen Dollar drei Jahre später gestiegen. Nach einer Aufschlüsselung der New York Times haben die USA von Mitte 1949 bis Mitte 1966 Waffen im Wert von 16,1 Milliarden Dollar verkauft (im gleichen Zeitraum haben sie Waffen im Wert von 30,2 Milliarden Dollar kostenlos abgegeben). Henry J. Kiss jr., der Mann, dem McNamara diese hochwichtige Aufgabe anvertraute, hat in dem kurzen Zeitraum zwischen Mitte 1961 und Mitte 1966 Waffen im Wert von 11,1 Milliarden Dollar verkauft, davon 89 Prozent an NATO-Mitglieder sowie an Japan und Australien. Er umschrieb die amerikanische Politik mit den Worten: „Es ist unser Ziel — und ich glaube, das ist noch bescheiden —, die Einnahmen für den Rest des Jahrzehnts auf der Höhe von einer Milliarde Dollar zu halten.“

Das Ergebnis dieser Politik ist, daß Amerika jetzt über eine große und erfolgreiche Rüstungsindustrie verfügt. Ihre Bedeutung erweist sich, wenn man sie mit der westeuropäischen vergleicht. In den Vereinigten Staaten produzieren anderthalb Millionen Menschen jährlich Ausrüstung im Werte von 21 Milliarden Dollar. In Europa produzieren eine halbe Million Menschen Ausrüstung im Werte von 2,5 Milliarden Dollar. Die europäische Rüstungsindustrie ist, insgesamt gesehen, unterdimensioniert, zersplittert und hat eine weit geringere Produktivität als ihre amerikanische Konkurrenz.

Es erhebt sich daher die Frage, ob es sinnvoll ist, eine europäische Rüstungsindustrie am Leben zu erhalten. Meine Antwort ist: „Ganz sicher!“ Zuerst und vor allem könnte es sich Europa niemals leisten, auf dem Sektor der militärischen Ausrüstung vollständig von den Vereinigten Staaten abhängig zu werden. Dies würde bedeuten, daß Europa in seiner Außenpolitik auf ewig am amerikanischen Schürzenzipfel hängen würde. Zweitens, überließe man

Amerika das Monopol in der Produktion von Militärflugzeugen, so würde dies unvermeidlich auf ein amerikanisches Monopol in der Herstellung von Zivilflugzeugen hinauslaufen. Die Entwicklung neuer Flugzeuge für zivile Zwecke pflegt den militärischen Entwicklungen zu folgen, und es wäre unrealistisch zu erwarten, das eine könnte ohne das andere fortbestehen. Drittens, es ist kaum zweifelhaft, daß militärische Entwicklungsarbeiten einen beträchtlichen technischen „Abfall“ hervorbringen, der von großem Wert im zivilen Bereich ist. Viertens, es gibt überall in der Welt ausgezeichnete Absatzmöglichkeiten für militärische Ausrüstung, und es liegt absolut kein Grund vor, weshalb nicht eine sinnvoll organisierte europäische Rüstungsindustrie sich ihren Anteil an diesem Markt sichern sollte.

Die Standardisierung der Ausrüstung innerhalb der NATO oder der anderen Verteidigungspakte braucht dadurch nicht beeinträchtigt zu werden. Aber Standardisierung bedeutet nicht Unterordnung.

Es erhebt sich nun die Frage, wie die europäische Industrie angesichts dieser gewaltigen amerikanischen Konkurrenz fortbestehen kann. Die Antwort heißt Verschmelzungen, Zusammenarbeit, Rationalisierung von Forschung, Produktion und Absatzpolitik und vor allem gemeinsame Unterstützung durch die Regierungen in Form von Entwicklungsaufträgen. Im Jahre 1965 stellte Großbritannien fest, daß sein neues Aufklärungs- und Tiefangriffsflugzeug TSR 2, obwohl technisch seinen Konkurrenten weit voraus, in der Herstellung um so vieles kostspieliger sein würde, als es die Beschaffung eines demnächst in den Vereinigten Staaten greifbaren vergleichbaren Flugzeuges, der F 111 A, wäre, daß die Herstellung aufgegeben, die Entwicklungsarbeiten gestoppt und ein umfangreicher Auftrag im Werte von hunderten von Millionen kostbarer Devisen nach den Vereinigten Staaten gegeben wurde. Ebenso erobert auf dem zivilen Gebiet das amerikanische Düsenflugzeug vom Typ Boeing 707 nahezu jeden ausländischen Markt, während die britische Vickers Super VC-10 trotz vieler überlegener Konstruktionsmerkmale anscheinend nicht konkurrieren kann.

Natürlich ist das Bild nicht überall schwarz. Das englisch-französische Flugzeugprojekt Concorde wird wahrscheinlich zu einer wirtschaftlich rentablen Produktion führen, obwohl die Entwicklungskosten fantastisch hoch sind und noch immer ansteigen. Das Projekt dürfte sich jedoch bezahlt machen, da bereits über einhundert Flugzeuge von Fluggesellschaften bestellt worden sind und die Concorde wahrscheinlich zwei oder drei Jahre vor ihrem amerikanischen Gegenstück fertig sein wird. Europa hat die Fähigkeiten und, wenn es sie zusammenfaßt, auch die Mittel, um mit Amerika selbst auf diesem Felde zu konkurrieren. Ganz ähnlich liegen die Dinge auf dem Gebiet der Rechenautomaten. Die größte amerikanische Firma, IBM, bestreitet 70 Prozent des Weltabsatzes von Computern, während die größte britische Firma, International Computers and Tabulators Ltd., einen Umsatz von weniger als 10 Prozent des von IBM hat. Ein derartiger Wettbewerb findet unter ungleichen Bedingungen statt und ist daher in gewissem Sinne unfair. Zum Teil handelt es sich um das innere Problem des Verhältnisses von Forschungsaufwand zum Umsatz. Die amerikanische Firma kann es sich leisten, um so vieles mehr für Forschung aufzuwenden, als ihre europäischen Konkurrenten, daß sie immer technisch in Führung ist. Manche Leute treten dafür ein, daß es europäischen Käufern, wie Universitäten, Forschungsstätten der Regierungen usw., freigestellt sein sollte, amerikanische Computer zu kaufen, und daß die europäische Computerindustrie, sollte sie zum Wettbewerb nicht in der Lage sein, untergehen sollte. Ich halte das nicht für richtig. Ein Sofortprogramm für Forschung und Entwicklung, zusammen mit einem beträchtlich erweiterten Beschaffungsprogramm der öffentlichen Hand, alles in europäischem Maßstab, könnte der europäischen Computerindustrie in wenigen Jahren die gleichen Wettbewerbsbedingungen wie ihren amerikanischen Konkurrenten verschaffen. Wiederum müssen Zusammenfassung, Zusammenarbeit, Verschmelzung und Rationalisierung die Antwort sein.

Aus der Raumfahrt schließlich, der vielleicht kostspieligsten unter den modernen technischen Wissenschaften, braucht Europa nicht völlig auszuschneiden. Es ist wohl richtig, daß die Kosten eines vollständigen Programms

der Weltraumforschung so hoch sind, daß es selbst für ein vereintes Europa nicht vertretbar wäre, jenen Teil der ihm zur Verfügung stehenden Hilfsquellen dafür aufzuwenden, der erforderlich wäre, um mit den Amerikanern und Russen Schritt zu halten. Für dieses Gebiet liegt die Antwort zweifellos in atlantischer Zusammenarbeit. Es gibt bereits Projekte, bei denen europäische Instrumente mittels amerikanischer Raketen in den Weltraum geschossen worden sind. Die Vorstellung, daß irgendeine einzelne europäische Nation etwas erreichen könnte, was auch nur im entferntesten den Aufwand lohnt, indem sie selbst Raketen für eine wissenschaftlich sinnvolle Forschung im Weltraum zu entwickeln versucht, ist lächerlich. Vor zwölf Jahren vielleicht, als die ELDO- und ESRO-Raketensysteme abgeschossen wurden, hatten die europäischen Raumforschungsunternehmen noch einen Sinn. Angesichts des russisch-amerikanischen Wettrennens zum Mond ist es höchst zweifelhaft, ob das noch der Fall ist. Ich habe bereits gesagt, daß die Technik die Macht sein mag, die zur Schaffung des Vereinigten Euro-

pas zwingt. Die Raumfahrttechnik mag ein Stimulans zur atlantischen Einheit sein.

Bis dahin — so meine ich — muß Europa weiter auf seine Einheit hinarbeiten. Dieser Artikel hat sich mit keinem der zwingenden politischen Argumente befaßt, denn sie gehören nicht zum Thema. Die wirtschaftlichen Argumente sind jedoch nicht minder triftig. Bisher hat das Schwergewicht der Argumentation auf den Vorteilen der Großproduktion gelegen, aber so wichtig diese in bestimmten Bereichen auch sein mag, sie ist wahrscheinlich weniger wichtig als andere innere Faktoren, wie Marketing und Forschung, und auch weniger wichtig als eine Reihe äußerer Faktoren, wie Rationalisierung, Wettbewerbspolitik, Trend zur Spezialisierung und freier Handel. Im Hinblick auf die moderne Technik kommt es in erster Linie darauf an, eine ausreichend breite finanzielle Grundlage für öffentliche Entwicklungsaufträge zu schaffen, ohne die technische Überlegenheit auf diesen entscheidenden Gebieten nicht zu erreichen ist. Wenn Europa im Rennen bleiben will, muß es sich zusammenschließen.