

Alfred Müller-Armack, Auf dem Weg nach Europa

Quelle: MÜLLER-ARMACK, Alfred. Auf dem Weg nach Europa, Erinnerungen und Ausblicke. Tübingen; Stuttgart: Rainer Wunderlich; C.E. Poeschel, 1971. 267 S. ISBN 3 8052 0202 4. p. 91-103.

Urheberrecht: (c) C.E. Poeschel

URL: http://www.cvce.eu/obj/alfred_muller_armack_auf_dem_weg_nach_europa-de-8db99080-c610-4206-af6f-1fa5182117f1.html

Publication date: 05/11/2015



Alfred Müller-Armack, *Auf dem Weg nach Europa*

[...]

MIT DEM SCHEITERN der europäischen Verteidigungsgemeinschaft verstummte für mehr als ein Jahr das Gespräch über die europäische politische Gemeinschaft. Man begriff, daß im Militärischen und Politischen schwer weiterzukommen war, wenn es auch nach verhältnismäßig kurzer Zeit gelang, in der Westeuropäischen Union (WEU) einen Ersatz zu finden, der freilich, auch wenn die Union England zu ihren Mitgliedern zählte, nicht in der Lage war, die allgemeine europäische Integration wieder in Gang zu bringen. Es blieb als wirksame Organisation europäischer Zusammenarbeit die OEEC in Paris, deren Ministerrat regelmäßig im Château de la Muette zusammenkam. Dieses Schloß war ein von der Familie Rothschild mit beachtlichem Pomp errichtetes Gebäude in einem weitläufigen Park neben dem Bois de Boulogne. Für eine so große internationale Organisation erwies sich allerdings der durch kunstvoll geschnitzte Holzvertäfelungen geschmückte Zentralsaal als zu klein, die Delegationen von zwanzig europäischen Staaten, dazu die Delegationen der USA und Kanadas, zu fassen. Dennoch, was dort in den Ministerräten unter Führung des überlegen verhandelnden englischen Schatzkanzlers Butler geschah, hatte hohes Niveau und strahlte merkbar in die europäische Wirklichkeit aus. Die Organisation hatte ihren ersten großen Impuls durch die Hilfe des Marshallplanes erhalten. In unterschiedlichem Maße gelang es den einzelnen Staaten, diese Hilfe zu nutzen. Wohl am besten schnitt dabei die Bundesrepublik ab, die im Gegensatz zu den Zahlungsbilanzsorgen vieler anderer Mitglieder in eine Periode permanenter Handels- und Zahlungsbilanzüberschüsse hineinkam und ihre Rolle, Musterschüler der Marshallplanhilfe zu sein, bezahlen mußte mit einem wachsenden Druck, den die weniger günstig gestellten Länder auf uns ausübten. Sie drängten auf Gleichgewicht, worunter sich schamhaft die Forderung verbarg, das deutsche Preisniveau, das international als zu niedrig empfunden wurde, erheblich ansteigen zu lassen.

Diese Verhandlungen fanden meist nicht im Ministerrat, sondern bei den Zusammenkünften der Delegationsstellvertreter statt, die als englischer Vorsitzender Sir Leslie Rowan leitete, ein hochbegabter, eleganter Taktiker, der aber später bald in die Privatwirtschaft abwanderte. Wir waren damals in der angenehmen Lage, auf Vollbeschäftigung und eine fast vollständige Stabilität des Geldwertes hinzuweisen, wenn auch die Kritik an einem Anstieg des Preisniveaus um 1 % bis 2 % in der Bundesrepublik nicht verstummen wollte. Man wollte in Deutschland die vollkommene Stabilität haben, übersah freilich, daß wir nur in der zweitbesten aller Welten leben und solche Anforderungen an das Währungswesen im Grunde utopisch sind. Jahrelang mußten wir die Kritik an der deutschen Stabilität und Ratschläge hinnehmen, wie die deutsche Wirtschaftspolitik, vor allem in bezug auf die Zulassung der Importe, liberaler zu gestalten sei. Diese Mahnungen waren gelegentlich etwas beschwerlich; aber als Verteidiger der Stabilität hatten wir von vornherein eine bessere Position als jene, die uns Laxheit empfahlen. Immerhin bedeuteten uns die OEEC-Empfehlungen eine wirksame Schützenhilfe. International sanktionierte Vorschläge wurden damals in Bonn sehr ernst genommen, und so war es uns möglich, dort vieles durchzusetzen, was wir mit eigenen Argumenten nicht hätten erreichen können. Die ansteigende Konjunktur in der Bundesrepublik nötigte uns, handelspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Den Höhepunkt erreichte dieses Zusammenspiel, als aufgrund von Empfehlungen der OEEC 1957 die zwei konjunkturpolitischen Zolllenkungen, durch die wir gegen die Preiserhöhung der permanenten Hochkonjunktur anzugehen versuchten, durchgesetzt wurden. Es kann in der Geschichte der Handelspolitik als eine einmalige Tatsache gelten, daß ein Staat bereit war, über 40 % seines Zollschutzes zu opfern, um dadurch zusätzliche Importe und ein besseres Gleichgewicht der Handelspolitik zu erreichen. Die zweite Senkung wurde an einem Vormittage beschlossen und im Bundestag ratifiziert – ein Rekord wirtschaftspolitischer Wirksamkeit in der Demokratie, freilich auf der Basis internationaler Empfehlungen.

Man ist später geneigt gewesen, die OEEC, die ein Gremium mit Einstimmigkeitszwang für Beschlüsse war, geringzuschätzen. Der erste große Durchbruch zu einer allgemeinen Erhöhung des Wohlstandsniveaus in Europa ist aber zweifellos dieser Organisation zu verdanken. Sie hat in Verbindung mit der von ihr getragenen Europäischen Zahlungsunion (EZU) für die Liberalisierung des europäischen Handels eine ausgezeichnete Arbeit geleistet und auch den Nachweis erbracht, daß sich mit Einstimmigkeit international wirksam agieren läßt. Mir sind noch gut Situationen in Erinnerung, in denen trotz des überragenden Einflusses der Großen irgendein Staat ein Nein zu sagen wagte. Selten ist es dabei geblieben. Die

betreffende Delegation geriet mit ihrem die Gemeinschaft störenden Nein in eine so prekäre Lage, daß meist über Mittag lebhaftes Telefongespräche mit der Hauptstadt geführt wurden, um doch ein Einlenken zu erreichen. Meist ist das geschehen, und die Einstimmigkeit war hergestellt.

Nachdem die Liberalisierung einigermaßen, d.h. die Beseitigung quantitativer Beschränkungen, fortgeschritten war, wurde seitens der deutschen Delegation die Devisenzwangsbewirtschaftung, jenes seit der großen Weltwirtschaftskrise entstandene Instrument der Zerstörung des internationalen Handels, angegriffen. Das positive Ziel, unter dem dies geschah, war die Konvertibilität. Es ist ein unbestreitbares Verdienst Ludwig Erhards, in unermüdlichem Eifer diesen Punkt ins internationale Gespräch gebracht zu haben. Sein Anteil an der Erreichung dieses Zieles muß mit der Durchführung der Währungsreform und der Beseitigung der Bewirtschaftung gleichrangig genannt werden. Wir vom Wirtschaftsministerium schlossen uns auf den verschiedensten Konferenzen begeistert an. Wie auch vor der Währungsreform die Mehrzahl der Diskussionspartner zweifelte, ob diese überhaupt der Güterknappheit wegen möglich sei, begegneten wir auch hier zunächst internationaler Skepsis. Man hörte sich zwar artig die vorgebrachten Argumente an, glaubte aber, kräftig dagegen polemisieren zu müssen. Als Verfechter der Konvertierbarkeit hatte an dieser Diskussion auch der deutsche Botschafter bei der OEEC und spätere Botschafter in Wien, der früh verstorbene Dr. Müller-Graaf, besonderen Anteil.

1955 unternahmen Ludwig Erhard, Wilhelm Röpke und ich eine Reise quer durch die Vereinigten Staaten, um in Beratungen und in Reden Erhards diesen Gedanken international zu verbreiten. Konvertierbarkeit erschien im Ausland so wie ein deutscher Tick. Man darf, wenn man wirtschaftspolitisch etwas erreichen will, auch die Wiederholung nicht scheuen. Dazu waren wir reichlich genötigt, denn die Reden, die Erhard hielt, konnten aus der Sache heraus nicht variiert werden. Eine unserer vortrefflichen Dolmetscherinnen, Fräulein Grosse-Schwabe, erhielt damals den Spitznamen „Miss Convertibility“, weil sie auch ohne vorherige genaue Kenntnis der Rede ihres Chefs in der Lage war, die Sache auf Englisch darzulegen. Erst nach diesem Anstoß, für den nach erheblichem Zögern auch die Deutsche Bundesbank gewonnen werden konnte, setzte die OEEC ihre Beratungen über die Konvertierbarkeit fort, um am Tage X den allgemein als notwendig empfundenen Schritt mit der nötigen Absicherung tun zu können. Man erfand das Europäische Währungsabkommen, dem praktisch in der Zukunft nicht sehr viel Bedeutung zukam, das aber die Gemüter beruhigte. Freilich gelang der Durchbruch zur Konvertibilität erst 1958, als internationale Verhandlungen über die Ergänzung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch eine Europäische Freihandelszone scheiterten – darüber wird noch zu berichten sein – und man sich entschloß, um etwas Positives zu tun, Ende Dezember 1958 allgemein zur Konvertierbarkeit überzugehen.

Man stand damals, wenn ich ein unfeierliches Wort verwenden soll, wie Buridans Esel zwischen zwei Grasbüscheln und wußte nicht recht zu wählen. Sollte man für die gesamteuropäische Gemeinschaft der OEEC optieren, die bei aller positiven Wertung in ihren Möglichkeiten, die europäischen Staaten enger als in einem losen Verein zusammenzubringen, begrenzt erschien, oder sollte man den Versuch unternehmen, den Weg der Montanunion weiterzugehen, um im Sechser-Verbande anspruchsvollere Ziele zu verfolgen. Das Jahr 1954 und die erste Hälfte des Jahres 1955 waren erfüllt von einer lebhaften Diskussion zwischen den Vertretern des weltweiten und denen des engeren Konzeptes. Der Verfechter einer weltweiten Integration war Wilhelm Röpke. Dieser mutige und in seiner geistigen Konsequenz unbeirrbar Vertreter eines konservativen Liberalismus wirkte zwar nur durch die Macht seiner Feder. Seine schriftstellerische Virtuosität, die ihm häufig neidisch angekreidet wurde und einer der Gründe dafür war, ihm die Rückkehr aus der Schweiz unmöglich zu machen, war unbestritten. Schon seit seinen akademischen Anfängen in Marburg sah er in der vom Freihandelsideal geprägten weltwirtschaftlichen Verflechtung des 19. Jahrhunderts den richtigen Weg, der nur weiterverfolgt werden müsse, um Integration, wie er sie verstand, praktisch zu verwirklichen. Ihm folgte in einem gewissen Abstand auch Erhard, der in den zahlreichen Ministerreden, die er unermüdlich hielt, einer weltweiten Integration zuneigte, die, wenn sie auf die europäischen Staaten beschränkt würde, was auch ihm realistisch erschien, sich primär eines freien Marktes bedienen müsse, um diese Staaten zusammenzuführen. Nach außen aber müsse die europäische Organisation so liberal wie möglich sein, um nicht andere Länder zu diskriminieren. Die Anhänger der anderen Version dachten politischer. Sie wollten erst einmal die Gemeinschaft der Sechs festigen und zu einer politischen Institution ausgestalten. Exponent dieser straffen Fassung des Integrationsbegriffes war Konrad Adenauer, der sein mit Robert Schuman begonnenes Werk fortzusetzen wünschte. Nicht anders

dachten der deutsche Vizepräsident der Hohen Behörde, Franz Etzel, und die maßgebenden Kreise des damals von Hallstein als Staatssekretär geführten Auswärtigen Amtes sowie Heinrich von Brentano, Fraktionsführer der CDU und Kronprinz für das in jener Zeit von Adenauer noch selbst geleitete Auswärtige Amt.

Man konnte darauf hinweisen, daß die Bereitschaft, mehr zu tun, zumindest bei England nicht klar erkennbar war, und in der Tat zeigte Großbritannien wenig Neigung, von seiner einflußreichen Stellung in der OEEC zum Kreise der Sechs hinüberzuwechseln. Es entstand ein Prinzipienstreit, der mir, der ich zwischen den Fronten stand und zudem mit Erhard wie mit Etzel befreundet war, große Schwierigkeiten bereitete. Es gelang zwar, ihn für eine gewisse Zeit zu schlichten, aber der Unterschied zwischen dem engeren Konzept der EWG, die von einigen Enthusiasten sogar als Vorstufe eines künftigen europäischen Bundesstaates angesehen wurde, und jener Auffassung, die auf weltweite Integration drängte, blieb lange Jahre hindurch ein Streitpunkt der innerdeutschen Politik und war im Grunde die Ursache für das gestörte Verhältnis zwischen Adenauer und Erhard, das bis in die Zeit des Kanzlerwechsels im Jahre 1963 fortwirkte.

Man hat Erhard später zu große Nachgiebigkeit vorgeworfen. Eines wird man ihm nicht nachsagen können: So oft er auch die Bereitschaft zeigte, in diesem oder jenem einzulenken, er hat seine theoretische und liberale Grundkonzeption nie preisgegeben und im Kabinett auch immer wieder, trotz allen Ärgers, den er sich dafür zuzog, verfochten. Es entstanden gleichsam zwei Schulen der Integration, die der Funktionalisten auf der Seite Erhards und der Institutionalistens auf der anderen Seite. In den Jahren 1953/54 wogte dieser Kampf hin und her. Ob Erhards Position das Richtige traf, schien mir schon damals zweifelhaft; denn so gut das Konzept einer nur funktionellen Integration sein mochte, die neue Zeit verlangte, daß europäische Institutionen geschaffen wurden, die fester gefügt sein mußten als die der OEEC, wenn auch der Gedanke, durch Institutionen eine europäische Einheit erzwingen zu wollen, noch ins Reich der Utopie verwiesen werden mußte.

In dieser Lage wurde im Frühjahr 1955 von dem holländischen Außenminister Beyen ein Plan vorgelegt, der für die europäischen Staaten einen über zehn Jahre verteilten, jeweils zehnpromzentigen Zollabbau vorsah. Am Ende dieser Zeit sollte völlige Zollfreiheit in Europa gelten. Der Vorschlag enthielt nur eine umrißhafte Andeutung dessen, was kommen sollte, wies aber zweifellos den richtigen Weg, wenn auch alle institutionellen Fragen ausgespart waren. Beyen selbst schied kurze Zeit darauf als holländischer Außenminister aus, um andere diplomatische Verwendung zu finden. Sein Beitrag als Initiator der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geriet in Vergessenheit.

Das Ziel, der europäischen Integration nach dem Scheitern der Verteidigungsgemeinschaft einen neuen Impuls zu geben, stand im allgemeinen fest. Über die Wege war man sich ernstlich uneinig. Die einen neigten dazu, die Form schon für die Sache zu nehmen, auf der anderen Seite verwechselte man liberale Integration mit allgemeinem Freihandel. Das wäre freilich auch eine Wiederholung der für die Gegenwart sicher nicht ausreichenden Lösungen des 19. Jahrhunderts geworden. Die Initiative der Niederländer und der übrigen Benelux-Staaten mußte durch eine deutsche Konzeption, darüber war man sich im klaren, ergänzt werden. Man tastete freilich unsicher nach allen Seiten. Man dachte, die Integration der Montanunion durch eine solche des Verkehrs und der Energiepolitik zu ergänzen, und ähnliches mehr. Um die von Erhard und Etzel geführten Gruppen auf einer einheitlichen Linie zu vereinigen, machte ich damals den Vorschlag, daß sich die Hauptstreithähne in eine Klausurtagung begeben sollten, genauso fern von Luxemburg wie von Bonn. Auf's beste geeignet hierfür war mein kleines Landhaus in Eicherscheid bei Münstereifel, das überdies damals noch kein Telefon hatte, durch das irgendein wichtiger Teilnehmer vor einer Einigung hätte fortgerufen werden können. Am 22. Mai 1955 trafen sich dort die rivalisierenden Gruppen: Erhard, Etzel, Brentano, Ophüls, Westrick und Rust, der das besondere Vertrauen des Bundeskanzlers genoß, Regul von der Hohen Behörde und von der Groeben. Die Verhandlungen in der Abgeschlossenheit führten, fast über alle Erwartungen, zu einem Erfolg.

Es entstanden die, wie Franz Etzel sie später rückschauend mehrfach nannte, „Eicherscheider Beschlüsse“, in denen er das Fundament einer einheitlichen deutschen Integrationsposition sah. Man wurde sich darüber klar, und auch Erhard stimmte zu, daß die funktionale Integration einer europäischen Politik ergänzt werden

müsse durch die Schaffung eines institutionellen Gefüges, dem der Charakter einer, zuerst auf die Sechs beschränkten, unauflösbaren Zollunion gegeben werden sollte. Der Übergang dazu sollte nicht in einem Schritt, sondern, wie es der Beyen-Plan vorsah, durch eine Übergangszeit vorbereitet werden. Die Integration sollte sich auf alles beziehen, was im wirtschaftlichen Bereich nicht bereits durch die Montanunion erfaßt war, also eine Vollintegration bedeuten. In Übereinstimmung mit Ophüls hatte ich hinzugefügt, daß zur wirtschaftlichen Integration und politischen Einigung eine wissenschaftlich-bildungsmäßige Integration, etwa in Form einer europäischen Universität, hinzugehöre und auch eine Finanzinstitution nicht fehlen dürfe. Dazu, das war allgemeine Meinung, sollten weitere Gebiete, wie Verkehr, Kernenergie und Energiepolitik, integriert werden. Davon kam schließlich nur die spätere Institution Euratom zum Zuge. Die „Eicherscheider Beschlüsse“ wurden unter der Redaktion von Ophüls in einem Papier niedergelegt, das als deutsches Votum der für den 1. Juni 1955 in Messina anberaumten Konferenz der Außenminister vorgelegt wurde. Es war wesentlich ausführlicher als das, was bisher vorhanden war, und wies eindeutig in die Richtung der kommenden Verträge. Alle Beteiligten verließen mein Eifel-Refugium mit dem befreienden Gefühl, nach den vielen Querelen eine gemeinsame Linie gefunden zu haben, und ich teilte mit meiner Frau, die die Hausfrauenpflichten versehen hatte, die Freude, daß der „Einbruch“ von so viel Prominenz so erfolgreich gewesen war.

Am 1. Juni versammelten sich die sechs Außenminister der Montanunion-Staaten in Messina. Die deutsche Delegation wurde von dem damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hallstein, geführt. Sie bestand aus Ophüls, Rust und mir sowie der weiteren Gruppe der Sachverständigen. Die Italiener waren, wie ihre Presse zeigte, etwas verstimmt, daß Adenauer als Außenminister nicht selbst gekommen war, sondern sich durch seinen Staatssekretär vertreten ließ. Aber dies war bald vergessen, zumal der italienische Außenminister Martino, zu dessen Wahlkreis Messina gehörte, hochofren war, seinen Wahlkreis angesichts der gerade bevorstehenden Wahlen zur Stätte einer so bedeutsamen Konferenz zu machen. In deren äußerem Arrangement trat die indirekte Wahlhilfe, die wir leisten mußten, allzu sichtbar zutage; denn wir wurden zum Zeichen, daß sich etwas Internationales tat, jeden Tag von Taormina, wo wir in dem luxuriösen Hotel San Domenico untergebracht waren, im brausenden Konvoi durch die Dörfer und Uferstraßen nach Messina gefahren. Den Vorsitz hatte Paul Henri Spaak inne, der damit begann, seine verdienstvolle europäische Rolle zu übernehmen. Es gelang ihm, in kurzer Zeit den Grundsatzbeschuß zu fassen, daß nunmehr echte Verhandlungen zwischen den sechs Partnerländern beginnen sollten, wobei Spaak die koordinierende Führung der Delegationen in der kommenden Zeit übertragen erhielt. Die politische Integration erneut zur Diskussion zu stellen, erschien allen Teilnehmern unrealistisch. Die Breite der Verhandlungen galt der wirtschaftlichen Integration. Sie sollte dazu dienen, erst einmal den Ansatz für ein späteres politisches Zusammengehen zu finden. Was sonst an Integrationswünschen zur Sprache kam, wie Verkehr und Energie, blieb unbeachtet. Zukunftsträchtig schien damals, eine Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Kernenergie in einer zweiten, neben den Gesprächen über die wirtschaftliche Integration laufenden Verhandlung zu erreichen. Leider verschloß sich Spaak meinem Wunsch, über eine europäische Universität auch eine Forschungsintegration anzustreben. Er schob den Gedanken als, wie er sich diplomatisch ausdrückte, sehr interessant beiseite, und es ist eigentlich nur der Zähigkeit des ständigen Vertreters in Brüssel, Ophüls, zu verdanken, daß er später im Art. 9 des Euratom-Vertrages seinen Niederschlag fand, ohne aber bis heute zum Erfolg geführt zu haben. Darüber ist noch an anderer Stelle zu berichten. Positiver wurde mein Vorschlag aufgenommen, einen europäischen Investitionsfonds zu bilden. An ihm zeigte sich besonders Italien interessiert, da er die Mittel der Sechser-Gemeinschaft insbesondere für die Gebiete des Mezzogiorno einsetzen sollte. Dies war der Auftakt für die Gründung der Europäischen Investitionsbank.

Die Verhandlungen in Messina waren nicht leicht, aber sie waren getragen von einem bejahenden europäischen Impuls. Am letzten Tage vereinigten sich die Teilnehmer im Griechischen Theater von Taormina, das von dem Rund seiner Zuschauertribüne den Blick auf die sich im Unendlichen verlierende Folge der Golfe nach Süden hin freigibt und den unvergeßlichen Schauplatz eines in antiker Gewandung aufgeführten Festspieles bot. Am Abend wurde im Domenico-Palast die letzte Redaktion des Abschlußpapiers beraten. Die üblichen Endschwierigkeiten diplomatischer Verhandlungen traten auf, aber beim Morgengrauen, als sich die Sonne über dem Mittelmeer erhob, war endlich die Einigung gesichert, die der Start für eine Periode erfolgreicher Verhandlungen war. Wer die spätere langsame Gangart der europäischen Integration betrachtet, kann nur mit Wehmut an diese Zeit eines großartigen europäischen

Impulses zurückdenken, der in knapp zwei Jahren, einer für uns heute unvorstellbar kurzen Zeit, zur fertigen Kodifizierung der Verträge von EWG und Euratom führte.

[...]