

## Alfred Müller-Armack, Fragen der europäischen Integration (1957)

**Legende:** Als Reaktion auf die Ereignisse in Ungarn und Suez fragt sich Alfred Müller-Armack, Berater des deutschen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard im Jahr 1957, ob Europa dank der laufenden Regierungsverhandlungen um den Gemeinsamen Markt seiner politischen Verantwortung gerecht werden kann.

**Quelle:** VON BECKERATH, Erwin; MEYER, Fritz; MÜLLER-ARMACK, Alfred (Hrsg.). Wirtschaftsfragen der freien Welt. Frankfurt/Main: Fritz Knapp Verlag, 1957. 633 S. "Fragen der europäischen Integration", auteur:Müller-Armack, Alfred, p. 531-540.

**Urheberrecht:** (c) Verlag Fritz Knapp GmbH

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/alfred\\_muller\\_armack\\_fragen\\_der\\_europaischen\\_integratio\\_n\\_1957-de-a6a2383a-55bf-4887-a760-5b8a1a6a60ed.html](http://www.cvce.eu/obj/alfred_muller_armack_fragen_der_europaischen_integratio_n_1957-de-a6a2383a-55bf-4887-a760-5b8a1a6a60ed.html)

**Publication date:** 05/11/2015



## Fragen der europäischen Integration

Von Alfred Müller-Armack

Die Bemühungen um eine europäische Integration stehen gegenwärtig einer neuen Situation gegenüber. Die Ereignisse in Ungarn und die Intervention am Suezkanal haben eine neue Lage geschaffen, in der einerseits das Anliegen einer europäischen Einigung um so dringlicher erscheint, während sich andererseits Zweifel melden, ob die bisher gegangenen Wege zum eigentlichen Ziel führen. Verständlich ist der Eifer derjenigen, die auf einen schnellen Abschluß der begonnenen Integrationsverhandlungen drängen, nicht weniger verständlich jedoch auch der Wunsch, von einer dem Weltgeschehen angemessenen neuen Konzeption auszugehen. Die schweren Erschütterungen des internationalen Vertrauens zwingen uns, die Frage entschiedener noch als bisher zu stellen, welche Formen der politischen, geistigen und wirtschaftlichen Integration nunmehr ernsthaft angestrebt werden sollten.

Wir können uns heute schwerlich noch auf den Standpunkt stellen, die europäische Einigung verlange erst einmal Verträge und Institutionen; wie sie auch im einzelnen beschaffen sein sollten, es genüge irgendetwas zu tun, damit dann das Schwergewicht des Faktischen zu weiteren europäischen Lösungen führe. Damit täuschen wir uns über die Schwierigkeit der Aufgabe hinweg. Europa kann schwerlich dadurch begründet werden, daß man irgendeiner Lösung das Wort redet und dabei die aus der inneren Vielfalt Europas, aber auch aus der Sache hervorgehende Vielschichtigkeit der Frage übersieht, die von vornherein eine bestimmte Zielsetzung verlangt.

Seit sechs Jahren haben die europäischen Bemühungen in zahlreichen Regierungsverhandlungen eine konkretere Gestalt gewonnen. Sie werden von einer öffentlichen Diskussion begleitet, die sich kritisch mit den Verfahren und Institutionen der Integration auseinandersetzt. Verwiesen sei auf die Analysen Röpkes in seinem Buch „Internationale Ordnung — heute<sup>(1)</sup>“. Röpke wies mit Recht darauf hin, daß die Integration ihre klassische Vorform in jener Markt-, Währungs- und Konjunkturverbundenheit der Zeit vor dem ersten Weltkriege bereits erreicht hatte, und daß wir gut daran tun, diese Art der Integration auch bei den gegenwärtigen Verhandlungen nicht zu vergessen. Bundeswirtschaftsminister Professor Erhard hob in zahlreichen Reden und Aufsätzen der letzten Jahre hervor, daß neben der institutionellen Sicherung der Integration die funktionelle Annäherung der Märkte durch Maßnahmen einer liberalen Wirtschaftspolitik zu sichern sei. Im gleichen Sinne warnte Bundeskanzler Dr. Adenauer in seiner Brüsseler Rede vom 25. September 1956 vor perfektionistischen Lösungen und wies auf die Notwendigkeit hin, den weltweiten Aspekt auch bei der Bemühung um engere Gemeinschaften zu berücksichtigen. Solche Mahnungen vermochten freilich den Trend langjähriger Regierungsverhandlungen nur wenig zu beeinflussen. Mit Recht fürchtet man, manchen mühsam erreichten Ausgleich zwischen den Verhandlungspartnern wieder zu stören und dabei Konzessionen und Kompromisse einzubüßen. Gleichwohl dürfte der gegenwärtige Zeitpunkt eine Bestandsaufnahme der hier vorhandenen Probleme erfordern, damit nicht am Ende die Enttäuschung steht, daß man ein anderes Problem löste, als man beabsichtigte.

Der Begriff „Integration“ bedarf gewiß einer genauen wissenschaftlichen Definition. Was „europäische Integration“ im heutigen Sprachsinne besagen soll, dürfte jedoch hinreichend klar sein. Es geht hierbei darum, eine engere Einheit der europäischen Staaten, ihrer Wirtschaftspolitik und ihrer bisher getrennten Märkte zu gewinnen. Man könnte versucht sein, dieses Ziel der europäischen Integration im weitesten Rahmen anzugehen, indem man weltweit die Zölle senkt, liberalisiert, eine stabile Währungsordnung schafft und freien Zugang zu den Märkten gibt. Die weltwirtschaftliche Verfassung vor 1914 mit ihren konvertiblen Währungen stellte ein Musterbeispiel für eine solche funktionelle Integration dar. Es sollte in der Tat kein Zweifel darüber bestehen, daß diese weltweite Integration ein grundsätzliches Ziel unserer Wirtschaftspolitik bleiben muß. Man kann jedoch demgegenüber die besonderen Notwendigkeiten einer europäischen Integration nicht übersehen. Eine nur funktionelle, weltweite, multilaterale und konvertible Ordnung des internationalen Austauschs ist gewiß ein gutes Ziel; aber es wäre eine Verkennung der seit 1914 vorgegangenen Strukturwandlungen, wenn man glauben wollte, Konvertibilität und Multilateralität ohne ein bestimmtes Maß institutioneller Sicherungen erreichen und erhalten zu können. Die Organisation des GATT hat trotz ihrer multilateralen Anlage bilaterale Handelsverträge nicht entbehrlich gemacht und durch ihre organisatorische Schwerfälligkeit gezeigt, daß kompliziertere und organisatorisch

anspruchsvollere Vereinbarungen nur in einem eingeschränkten Kreis Erfolg versprechen. So hat man, um ein Beispiel zu nennen, bei der Vorbereitung des möglichen Übergangs zur Konvertierbarkeit die entscheidenden Verhandlungen im Rahmen des europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) geführt, statt in dem Staatenkreis des Weltwährungsfonds. Der Abschluß des europäischen Währungsabkommens vom 5. August 1955 seitens der OEEC zeigt, daß eine zwar lockere, auf dem Prinzip der Einstimmigkeit beruhende Organisation gleichwohl schon genug europäische Homogenität besitzt, um für eine solche Aufgabe geeignet zu sein. Ohne ein gewisses Mindestmaß an Institutionen dürften Aufgaben, wie die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, einer Gemeinsamen europäischen Atomwirtschaft und einer Koordination der Wirtschaftspolitik sich schwerlich ermöglichen lassen. Die Integration muß sich zwingend auch institutioneller Einrichtungen bedienen und bedarf bei aller Orientierung an den weltweiten Organisationen eben doch der Initiative eines engeren europäischen Kreises.

Es stellte sich nun freilich die Frage, in welchem konkreten Rahmen die europäische Integration vollzogen werden sollte. Nach dem Scheitern der zur Ergänzung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft gedachten Politischen Gemeinschaft ist seit der Konferenz von Messina im Juni 1955 die Bemühung um eine europäische Integration von den sechs Ländern der Montanunion getragen worden. Die unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Spaak geführten Sachverständigenberatungen und die nunmehr von Regierungsdelegationen in Brüssel fortgesetzten Verhandlungen stellen gegenwärtig die entscheidende Vorarbeit dazu dar. Die OEEC zeigte gegenüber den mit hingebendem Arbeitseifer geführten Verhandlungen in Brüssel in den beiden letzten Jahren in dieser Hinsicht eine nur geringe Aktivität. Es dürfte daher die Ansicht der Außenminister bei der Konferenz in Messina wohl zu Recht bestehen, daß die sechs Montanunionländer am ehesten geeignet sind, eine aktive Gruppe zur Förderung des Gedankens der europäischen Einheit zu bilden, wenn auch die Ländergruppe der OEEC-Staaten im europäischen Sinne umfassender ist. Das Vorhandensein einer ersten europäischen Institution in der Montanunion kam organisatorisch den Brüsseler Bemühungen zugute, wobei man sich von Anfang an darüber klar war, daß der Gedanke weiterer partieller Marktintegrationen nach der von Kohle und Stahl zurücktreten müsse gegenüber dem Gedanken eines Gemeinsamen Marktes für alle Produkte.

Wem der Gedanke der europäischen Einigung am Herzen liegt, wird bei aller Anerkennung der in den Verhandlungen in Brüssel geleisteten Arbeit fragen müssen, ob hier bereits eine vollständige Antwort auf das europäische Gesamtanliegen gefunden wurde.

Allem voran steht ein Problem, auf das sich nach Abschluß der Brüsseler Verträge wohl alle Initiative konzentrieren müßte, das der politischen Integration. Die Konferenz von Messina ist bewußt den Weg gegangen, die Aufgabe der europäischen politischen Integration, die man durchaus sah, auf dem Wege oder, um es noch deutlicher zu sagen, auf dem Umwege über die ökonomische Integration zu erreichen. So sind Vorschläge der deutschen Seite, wenigstens ein gewisses Minimum an politischen Einrichtungen zu schaffen und im Erziehungs- und Bildungswesen bestimmte europäische Institutionen zu gründen, nicht akzeptiert worden, zugunsten der wirtschaftlichen Konzeption.

Eine nicht ungefährliche Rolle spielte bei diesen Erörterungen die Analogie mit der Gründung des Deutschen Zollvereins von 1833, von dem gesagt wird, daß er die damals nicht erreichbare politische Einigung nach sich gezogen habe. Ganz abgesehen davon, daß damals die politische Einheit der Deutschen zum mindesten noch ein lebendiges Erbe der deutschen Geschichte war, bedurfte es zur Herbeiführung der Einheit sehr eindeutiger politischer Aktionen, die mit dem Namen Bismarck verbunden sind, so daß wir die Fähigkeit einer Zollunion, aus sich heraus politische Einheit zu produzieren, wenigstens in diesem Falle als eine geschichtliche Legende ansehen müssen. Gewiß können auch gemeinsame Märkte ein politisches Gemeinschaftsgefühl entwickeln, und es wäre nicht zu vertreten, das Gewicht wirtschaftlicher Integration zu übersehen. Die Integrationskraft eines gemeinsamen Marktes ist jedoch nicht schlechthin vorhanden. Es dürfte die Annahme berechtigt sein, daß — je mehr die unterschiedlichen Interessen der Länder einem komplizierten Dirigismus ausgesetzt werden, je mehr man Schutzklauseln und Sonderregelungen schafft, je mehr die Staaten im Interesse der Partner gezwungen werden, Dinge zu tun, die sie selbst nicht tun möchten — ein gemeinsamer Markt sogar recht antagonistisch wirken wird. Es besteht Grund zu der Erwartung, daß gerade die dirigistischen Maßnahmen in der Konzeption eines gemeinsamen Marktes zu erheblichen Spannungen in der Zukunft führen. Wenn es schon schwer gelingt, einen gemeinsamen Markt zwischen

dirigistischen und liberalen Ländern rein marktwirtschaftlich zu regeln, so spricht schon für ein Maximum an Marktwirtschaftlichkeit die Tatsache, daß im zwischenstaatlichen Verkehr die marktwirtschaftliche Ordnung durch ihre Objektivierung der Marktvorgänge, durch ihre Versachlichung und ihr Nichteindringen in die wirtschaftliche Entscheidungssphäre des einzelnen Staates politisch entspannend wirkt. Sofern es nicht gelingt, den gemeinsamen Markt von vornherein liberal zu organisieren, dürfte die Hoffnung, daß von ihm wenigstens in Zukunft eine Tendenz zur politischen Einheit ausgeht, von vornherein illusorisch sein.

Haben wir aber wirklich Zeit, die Hoffnung auf eine größere Gemeinschaft der europäischen Völker den ökonomischen Kräften des Marktes anzuvertrauen? Bedarf nicht die europäische Integration primär politischer Institutionen, und bringt man nicht einen Fehler in den Ansatz, wenn man dieser Aufgabe ausweicht. Die letzten Wochen haben gezeigt, daß hier das eigentliche europäische Problem liegt. Die Wohlstandsentwicklung Europas im ganzen ist, wie die Berichte der OEEC feststellen, allgemein zufriedenstellend, so daß der wirtschaftliche Status als solcher kein europäisches Problem darstellt. Was an gegenseitiger Hilfe noch wünschenswert wäre, könnte durch die von der Bundesregierung vorgeschlagene Schaffung eines Investitionsfonds und durch die analoge Schaffung eines Anpassungsfonds zur Förderung der Umschulung und Umsiedlung von Arbeitskräften auch unabhängig von einem gemeinsamen Markt geschaffen werden, um insbesondere den unterentwickelten Gebieten zu helfen. Die europäische Frage ist gegenwärtig primär eine politische. Die Suezaktion Englands und Frankreichs hat schlagartig gezeigt, daß hier das Problem liegt, dem wir nunmehr nicht mehr ausweichen können. Solange es möglich ist, daß Staaten durch einzelne, auch nach außerhalb gerichtete militärische Aktionen ihre europäischen Partner politisch und wirtschaftlich in Gefahr bringen, kann ein Zutrauen zum gemeinsamen Markt nicht gefaßt werden. Welche Belastung wäre es für den Gedanken des gemeinsamen Marktes, wenn durch die nicht gebilligte Aktion eines Partnerlandes sich etwa Mangellagen und damit Arbeitslosigkeit auf allen Märkten ausbreiteten.

Es ist hier unmöglich, alle Seiten dieses politischen Integrationsproblems zu beschreiben. Ein gewisses Minimum politischer Koordination in allen Fragen, die das gemeinsame Schicksal der europäischen Länder betreffen, sollte jedoch das Fundament aller weiteren Integrationsbemühungen sein. Eine Zollunion kann schwerlich die zentrale Stelle ausfüllen, die ihr gegenwärtig zugewiesen wird. Eine Besinnung auch auf die Bedeutung gemeinsamer Bildungs-, Forschungs- und Unterrichtseinrichtungen ist notwendig. In Messina war von deutscher Seite die Gründung einer europäischen Universität und ein europäischer Jungendaustauschplan für die akademische und werktätige europäische Jugend vorgeschlagen worden. Man mag andere Vorschläge für besser halten, aber man verkennt die Reichweite der europäischen Aufgabe, wenn man am Geistigen vorübergeht. Man braucht keiner abendländischen Mystik zu huldigen, sondern kann dieses Anliegen aus der nüchternen realen Situation unseres heutigen Lebens sehen. Wenn man jedoch die europäische Integration als Gesamtaufgabe begreifen will, die ohne eine Resonanz in der Öffentlichkeit nicht zu denken ist, sollte man hier mehr tun als bisher geschehen ist. Europa kann nicht von Experten allein geschaffen werden. Es bedarf des freudigen Mitgehens der öffentlichen Meinung und insbesondere der Jugend.

Wenden wir uns nunmehr der Problematik der Zollunion zu, die in dem Brüsseler Sachverständigenbericht als das entscheidende Mittel zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes in den Mittelpunkt gerückt wird. Daß die Schaffung einer Zollunion allein nicht genügt, betont der Bericht mit Recht. Eine Zollunion ist ohne eine gewisse Angleichung auf vielen Gebieten der Wirtschaftspolitik nicht möglich. Der ursprüngliche Gedanke, den Gemeinsamen Markt durch supranationale Institutionen zu sichern, ist gegenwärtig zurückgetreten. Man ist allgemein übereingekommen, das Maß an Institutionen von der Übereinkunft über die funktionelle Seite des Gemeinsamen Marktes her zu bemessen. Ein anderes auch sehr neuralgisches Problem trat dafür an dessen Stelle: das der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung und Harmonisierung. Gewiß erfordert ein gemeinsamer Markt ein bestimmtes Maß an wirtschaftspolitischer Anpassung. Ein solcher Markt wird sicher selbst eine Kraft sein, die unterschiedliche wirtschaftspolitische Regelungen in der Steuerpolitik, in der Handelspolitik, in der Finanz- und Kreditpolitik und in bezug auf die sozialen Bedingungen auf die Dauer angleicht. Wo dies jedoch nicht von selbst eintritt, kann der Nutzen koordinierender Gespräche der Partner und auch die Notwendigkeit gewisser Empfehlungen nicht bestritten werden. Die Erfahrungen mit solchen Empfehlungen im Rahmen der OEEC-Zusammenarbeit zeigen, daß ihnen ein erheblicher moralischer Zwang innewohnt. Die notwendige und mögliche Koordinierung der

Wirtschaftspolitik im Gemeinsamen Markt wird freilich einer schweren Belastung ausgesetzt, wenn man die Dinge überfordert. Wenn man von einer wirtschaftspolitischen Überforderung der Vorstellung vom Gemeinsamen Markt sprechen kann, so ist dies freilich nur zum Teil von den Experten verschuldet worden, die schon im Montanvertrag manche sich bietende gute Gelegenheit gern ergriffen, um für vermeintlich künftige Schwierigkeiten subtile Sicherungen zu erdenken. Das erste Beispiel eines solchen müßigen Streites bot die Erörterung des Steuerproblems in der Montanunion. Auch in den Brüsseler Verhandlungen sind neue problematische Begriffe, wie allgemeine und spezielle Verzerrung, wettbewerbliche Diskriminierung usw., allzu sehr in die Diskussion gebracht worden.

Die entscheidende Komplikation des Brüsseler Vertragswerks bildete jedoch die französische Währungssituation. Frankreich lehnte eine Bereinigung seiner Wechselkursdisparität ab und zwang so, in die Konstruktion des Gemeinsamen Marktes eine Überzahl an Sicherungen einzubeziehen. Die Konzession eines Sonderstatuts, lange Übergangszeiten und Sonderklauseln haben den Vertrag erheblich belastet. Die größte Komplizierung brachte die von Frankreich geforderte soziale Harmonisierung, nämlich hinsichtlich der Arbeitszeit, der Löhne für männliche und weibliche Arbeitskräfte, der Überstundenzuschläge und der bezahlten Feiertage. Bedenken erregte hierbei nicht allein die materielle Bedeutung der geforderten Harmonisierung, als auch die Befürchtung, wirtschaftspolitische Prinzipien auferlegt zu bekommen, welche die Bewegungsfreiheit der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik einengen müssen und zum Teil darauf gerichtet waren, bestimmte Kostenfaktoren der deutschen Wirtschaft von außen her zu steigern. Man mag sich bei einer echten politischen Integration Europas durchaus bereit finden, das Opfer der Eigenständigkeit in der Wirtschaftspolitik zu bringen. So lange aber eine Zollunion vor allem in den ersten Jahren nur einen Ausschnitt der Wirtschaftspolitik enthält und praktisch erst nach ihrer zweiten Periode zu spürbaren Fortschritten gelangen wird, fragt es sich, ob man nicht vorsichtig sein sollte, die einzelstaatliche Wirtschaftspolitik mit Koordinierungs- und Harmonisierungspflichten zu belasten, die ihre Handlungsfähigkeit wesentlich einschränken. Eine solche erzwungene Kostenharmonisierung könnte ein Mittel werden, die permanente Inflation, mit der sich offensichtlich viele Staaten in Europa bereits abgefunden haben, weiter auszubreiten.

Die währungspolitische Sonderstellung Frankreichs hat durch eine Reihe von Bestimmungen nunmehr eine fast vollständige Anerkennung gefunden. Daß damit der Charakter der Zollunion ein anderer wird, daß sie mit großen Anlaufzeiten rechnet, und daß damit die europäische Integration weit hinausdatiert wird, muß gesehen werden. Eine Zollunion ist sicher ein wichtiges Mittel, um zu einem gemeinsamen Markt gelangen zu können. Freilich dürfen wir nicht jene Vorstellung von der Bedeutung der Zölle zugrunde legen, die man im 19. Jahrhundert hatte, in der der Zoll das entscheidende Mittel der Handelspolitik war und man die Grundsätze der Wirtschaftspolitik schlechthin in der Antithese Freihandel-Schutzzoll erörterte. Das Zollproblem hat heute gegenüber anderen Formen der Handelsbeschränkungen relativ an Bedeutung verloren. War im 19. Jahrhundert die Zollpolitik die Grundform des staatlichen Interventionismus, so ist seit Verlassen der Goldwährung über die Beeinflussung des Preisniveaus durch das Zollsystem und die Anpassung der Wechselkurse an die Preissysteme eine Lage entstanden, in der die Gesamtzollbelastung als solche, insoweit wenigstens, als sich die Wechselkurse darauf eingestellt haben, nicht mehr diese entscheidende Bedeutung hat. Es bleiben wohl die einzelnen Zollpositionen wichtig, sofern sie von der durchschnittlichen Belastung wesentlich abweichen. Die Konstruktion der Zollunion löst, indem sie die Gesamtzollbelastung reduzieren will, nur noch ein Teilproblem. Ein überhöhtes Zollniveau könnte wesentlich leichter und eleganter über eine Wechselkursänderung bereinigt werden. Daher würde es eine wesentliche Entlastung und Vereinfachung der Bemühungen um eine europäische Zollunion sein, wenn es gelingen würde, die Integration auf währungspolitischem Gebiete voranzubringen. Hierzu freilich wäre der organisatorische Rahmen der sechs Montanunionländer zu begrenzt. Es erscheint dringend notwendig, wenigstens auf diesem Gebiet die OEEC und die Gruppe der sechs Länder zu einer Zusammenarbeit zu bringen. Es dient nicht der europäischen Integration, wenn die beiden praktisch für die europäische Wirtschaftspolitik relevanten Organisationen nicht direkt zusammenwirken. Beide Organisationen haben ihre spezifischen Leistungsvorzüge. Die OEEC kann ihre Erfahrungen auf währungspolitischem Gebiet und den größeren, das freie Europa wirklich ausfüllenden Mitgliederkreis einbringen, während auf der anderen Seite die Gruppe der Sechs ihre geistige Vorarbeit und das Vorhandensein eines ersten Organisationsansatzes in der Montanunion einzusetzen hat.

Ein wichtiges Problem der europäischen Integration steht noch vor uns: Die Festlegung des gemeinsamen Außentarifs der Zollunion. Nach den Bestimmungen des GATT muß eine Zollunion nach einem bestimmten Zeitplan eine gemeinsame Zollpolitik gegenüber dritten Ländern aufbauen, wobei die Zollbelastung nicht höher sein darf, als es dem Durchschnitt der Zolltarife der einzelnen Länder zuvor entspricht. Diese Minimalforderung der GATT-Satzung wird nur zu häufig als Maßstab für eine gute Zollunion genommen. Die Problematik der Zollunion, die in das multilaterale Prinzip des GATT ein Präferenzmotiv hineinbringt, wird dabei übersehen. Der Laie läßt sich durch die liberale Binnenregelung der Zollunion leicht über die hier vorliegenden europäischen Probleme hinwegtäuschen. Nehmen wir an, man hätte nach der Übergangszeit die Zölle im Innern völlig beseitigt und nach außen einen Zolltarif vereinbart, der etwa dem Durchschnitt der Zollsätze der letzten Jahre in den verschiedenen Ländern entspräche. Auf die Tatsache, daß möglicherweise Länder zu Beginn der Zollunion gehalten werden, ihre Zölle heraufzusetzen, will ich hier nicht eingehen. Nehmen wir an, daß der Außenzolltarif im Schnitt 20 v.H. beträgt. Es würde in diesem Falle die Zollunion in dem Maße, in dem sie nach innen liberalisierend wirkt, nach außen eine zunehmende Diskriminierung dritter Länder bedeuten insofern, als, sagen wir, der schweizer Fabrikant, der bisher mit dem belgischen Konkurrenten auf dem deutschen oder französischen Markt in Wettbewerb stand, durch seinen Konkurrenten ausgeschaltet wird, der ja nunmehr die 20 v.H. Zollbelastung nicht mehr zu tragen hat. Hier liegt ein Angelpunkt für die Bewertung einer Zollunion. Ließe sie den diskriminatorischen Effekt gegenüber den außenstehenden Ländern sich beliebig auswirken, könnten wir sie ehrlicherweise nicht als Instrument einer europäischen Integration bezeichnen. Der integrierenden Wirkung nach innen würde nach außen eine diskriminierende Wirkung in einem zahlenmäßig nicht abmeßbaren Grade gegenüberstehen. Es wäre kein Ausweg aus dieser Lage, etwa zu sagen, jeder sich diskriminiert fühlende Staat könne ja der Zollunion, gegebenenfalls in der Form der Freihandelszone, beitreten. Diese Aufforderung verkennt, daß es Staaten gibt, die aus Gründen ihrer besonderen geographischen Lage, ihrer Beziehung zu überseeischen Gebieten usw. nicht imstande sind, sich einer Zollunion mit ihren besonderen Bindungen anzuschließen. Selbst wenn einige Länder beiträten, würde der diskriminierende Effekt für die übrigen nur umso größer. Eine Lösung kann wohl nur darin gesehen werden, daß sich die Zollunion verpflichtet, auch nach außen hin parallel mit dem Abbau ihrer Binnenzölle eine Zollsenkung vorzunehmen. Nur so läßt sich ihre desintegrierende Wirkung nach außen hin in erträglichen Grenzen halten. Wie es um die Bereitschaft steht, einer solchen unabdingbaren Regel zu folgen, wird sich noch ergeben müssen. Die Vorstellung, ein gemeinsamer Markt mit innerer Zollfreiheit könne sich ruhig hohe Zölle leisten, huldigt nicht nur der Illusion, daß hohe Zölle ein Gewinn für das eigene Land seien, sondern setzt künftig die wirtschaftliche Einheit Europas aufs Spiel. Daß eine Abkapselung einer europäischen Staatengruppe nicht Europa dienen kann, sollte klar sein.

Falls es gelingt, die übrigen OEEC-Staaten in Form einer Freihandelszone der Zollunion der Sechs zu assoziieren, so würde dieses Problem an Gewicht verlieren. Es wäre in diesem Falle lediglich eine Abstimmung mit den außereuropäischen Industriestaaten, insbesondere mit den Vereinigten Staaten und Japan, erforderlich. Das Problem des Außenzolls würde sich damit reduzieren.

Die Brüsseler Verhandlungen haben die Vielschichtigkeit des Problems der Zollunion offen gelegt. Ihr Ergebnis stimmt durchaus überein mit der Überzeugung vieler Nationalökonomien und wissenschaftlicher Beiräte, die sich mit dieser Frage beschäftigten. Je mehr man sich mit der Materie befaßt, umso mehr kommt man dazu, immer neue Voraussetzungen für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes festzustellen. Wenn man auch der Forderung der sozialen Harmonisierung als Bedingung des Gemeinsamen Marktes ziemlich allgemein entgegentrat, so war man doch bereit, auf diesem und jenem Gebiet wieder zusätzliche Forderungen zu stellen. Angleichung der Steuersysteme und Tarife, Schaffung gemeinsamer Wettbewerbsregeln usw. wurden gefordert. Dem praktischen Wirtschaftspolitiker, der versucht, sich diesen Ansichten keineswegs zu entziehen, erwächst die Aufgabe, die inzwischen überaus komplizierte und nur noch den Sachverständigen zugängliche Anordnung des Ganzen zu vereinfachen, um dadurch das Ganze praktikabel zu machen und dafür zu sorgen, daß nicht neue Hemmungen auf dem Wege nach Europa entstehen. Mit Recht ermutigen gerade die Vertreter der Beneluxunion ihre Gesprächspartner, nicht allzu viel über die Vorbedingungen des Gemeinsamen Marktes zu reflektieren, sondern ihn funktionieren zu lassen und ihr Vertrauen darauf zu setzen, daß das, was an Angleichungen augenblicklich noch nicht von vornherein festgelegt wird, später geregelt werden kann, wenn es sich nicht von selbst durch Anpassungsvorgänge erledigen sollte. Der einfachen Regelung sollte man in jedem Sinn den Vorrang geben

und nur zusätzlich versuchen, jene Schwierigkeiten vorweg zu lösen, deren Aufrechterhaltung das ganze Vertragswerk kompliziert. Solange es Staaten ablehnen, ihre Währungspolitik, sei es durch Abwertung, sei es durch innere Preispolitik, in jenen Status zu bringen, in dem sie in einer Zollunion keine Sonderstellung verlangen müssen, ist es ohne zahlreiche Hilfskonstruktionen schwer möglich, in einer Zollunion zusammen zu sein. Eine währungspolitische Zusammenarbeit Europas ist daher von größter Dringlichkeit. Ob es der von der OEEC im November 1956 eingesetzten Arbeitsgruppe gelingt, Wege zur Wiederherstellung des europäischen Währungsgleichgewichtes zu finden, kann noch nicht gesagt werden.

Der Organisation einer Zollunion sollte eine möglichst einfache Form gegeben werden. Mit Fragen, die in zehn Jahren erst auf uns zukommen, sollte man nicht die Gegenwart belasten. Wir müssen das ruhige Augenmaß behalten für das, was in der Übergangszeit einer Zollunion praktisch geschieht. Wenn wir bedenken, daß die Zollsenkungen der ersten Phase von 4 Jahren nach dem Brüsseler Plan nicht wesentlich über das hinausgehen, was die Bundesrepublik bei ihrer zweiten konjunkturpolitischen Zollsenkung im Frühjahr 1956 in kürzester Frist und ohne Gegenleistung vollzogen hat, so zeigt sich, daß erst frühestens nach 7 bis 8 Jahren wesentliche Umstellungen zu erwarten sind. Ein so langsamer Zollabbau wird die beteiligten Länder in ihrer wirtschaftlichen Lage vorerst kaum beeinflussen. Wesentlich schneller könnten demgegenüber die Maßnahmen europäischer solidarischer Hilfe zum Zuge kommen, für die die beiden im Brüsseler Plan vorgesehenen Fonds — der Investitionsfonds und der Anpassungsfonds — vorgesehen sind. Diese Fonds können im Grunde unabhängig vom Gemeinsamen Markt arbeiten. Sie sollten möglichst schnell ihre Arbeit aufnehmen und, mehr als dies bisher geschah, in den Vordergrund gestellt werden.

Die Arbeit an der europäischen Integration würde schweren Schaden leiden, wenn man zugunsten einer völlig neuen Konzeption die Kontinuität der von der Messinakonferenz eingeleiteten Bemühungen unterbrechen würde. Aber wir stehen in dieser Zeit und können uns nicht dagegen wehren, daß sie uns neue Fragen aufnötigt. Angesichts der Verwirrung dieser Monate muß auch die Konzeption der Integration daraufhin geprüft werden, ob sie der Forderung dieser Tage genügt, ob sie die europäische Aufgabe, die primär eine politische ist, offen genug angepackt, ob dem Geistigen der gebührende Raum gegeben ist, und ob, auch wenn man dem Wirtschaftlichen sein unbestreitbares Recht läßt, alles so wirksam und ohne verzögernde Fristen geschieht, wie es der Dringlichkeit der Zeitlage entspricht.

(1) W. Röpke, Internationale Ordnung — heute, Erlenbach-Zürich 1954