

## Vertrauliche Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums zur wirtschaftlichen Integration Europas (1. Mai 1953)

**Legende:** Am 1. Mai 1953 verfasst das Bundeswirtschaftsministerium eine Stellungnahme, in der es seine Haltung zu den Zielen und den Etappen der wirtschaftlichen Integration in Europa darlegt.

**Quelle:** Bundesarchiv, Koblenz, Potsdamer Str. 1 56064 Koblenz. <http://www.bundesarchiv.de>, Bundesministerium für Wirtschaft, BArch B 102/11580.

**Urheberrecht:** Bundesarchiv Koblenz

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/vertrauliche\\_stellungnahme\\_des\\_bundeswirtschaftsministeriums\\_zur\\_wirtschaftlichen\\_integration\\_europas\\_1\\_mai\\_1953-de-a02e67e6-760c-4391-b645-fb961b91cf77.html](http://www.cvce.eu/obj/vertrauliche_stellungnahme_des_bundeswirtschaftsministeriums_zur_wirtschaftlichen_integration_europas_1_mai_1953-de-a02e67e6-760c-4391-b645-fb961b91cf77.html)



**Publication date:** 06/01/2016

## Vertrauliche Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums zur wirtschaftlichen Integration Europas (1. Mai 1953)

*Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat sich auf seiner 24.Tagung vom 24. April bis 1. Mai 1953 mit der Frage der wirtschaftlichen Integration Europas befasst und dazu wie folgt Stellung genommen.*

### I. Ziele der Integration

1. Wirtschaftliches Ziel aller freien Völker ist die nachhaltige Hebung des Lebensstandards. Dies bedeutet nicht nur eine Vergrößerung, sondern auch eine zweckmäßige Zusammensetzung des Sozialprodukts. Der Lebensstandard kann nur erhöht werden durch eine stetige Steigerung der Produktivität, der Leistung je Arbeitsstunde. In den gegebenen nationalen Räumen ist bei dem derzeitigen Stand der internationalen Arbeitsteilung eine solche Steigerung der Produktivität zwar auf sehr vielen Gebieten durchaus möglich, aber sie stößt auf wesentliche engere Grenzen, als sie in einem größeren Wirtschaftsgebiet gegeben sind.

2. Die internationale Arbeitsteilung zwischen diesen nationalen Wirtschaftsräumen ist bisher durch starke Handelsschranken und durch mangelnde Freizügigkeit von Arbeitskräften und Kapital gehemmt. Infolgedessen ist der Außenhandel zwischen diesen Ländern auf den Austausch jener Güter und Leistungen beschränkt, die im Inland aus technischen, klimatischen und anderen Gründen nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten erzeugt werden können. Demgegenüber spielt die Ausrichtung des Außenhandels an den komparativen Kostenunterschieden nur eine untergeordnete Rolle, ganz abgesehen davon, daß die tatsächlich bestehenden komparativen Kostenunterschiede bei den unrichtigen und für die Zukunft unsicheren Wechselkursen weder erkennbar noch ohne schwere Risiken ausnutzbar sind.

3. Die Vorteile eines größeren Wirtschaftsgebietes liegen vor allem in der Chance, eine gesteigerte Arbeitsteilung durchzuführen. Sie gestattet eine bessere Verteilung der Produktionsstandarte, die deshalb vorteilhafter ist, weil wesentliche Gründe dafür wegfallen, daß man in einem Lande etwas unabhängig von der Kostenhöhe produziert, nur weil der historische Standort in dem betreffenden Gebiet liegt.

Sie gestattet auch die zusätzliche Ausnutzung brachliegender Produktionsreserven, deren komplementäre Teile auf getrennte Wirtschaftsgebiete verteilt sind.

Der Markt eines größeren Wirtschaftsgebietes erhöht die Absatzmöglichkeiten für die einzelne Unternehmung und damit die Chance zur Produktion in größeren Serien mit allen Vorteilen, die sich für die Rationalisierung in Produktion und Handel ergeben.

4. In einem vergrößerten Wirtschaftsgebiet kann der Unternehmer eher damit rechnen, daß die Daten seiner Investitionsplanung längere Zeit bestehen bleiben. So fallen z.B. die Risiken von Wechselkursschwankungen und sonstige die Absatzlage ungünstig beeinflussende, insbesondere diskriminierende Faktoren weg. Aus den genannten Gründen würden sich zahlreiche neue Möglichkeiten für unternehmerische Initiative eröffnen.

5. Die verbreitete Ansicht, daß strukturell gleichartige Volkswirtschaften für die Herstellung eines größeren Wirtschaftsgebietes weniger geeignet seien, ist unzutreffend. Gerade in und zwischen ihnen ist eine Verbesserung der Arbeitsteilung besonders notwendig und erfolgsversprechend. Die Vorstellung, die Vereinheitlichung strukturell verschiedenartiger (komplementärer) Gebiete empfehle sich besonders, ist nur unter Autarkiegesichtspunkten richtig.

6. Es wird die Meinung vertreten, daß die genannten Vorteile im Rahmen einer internationalen Regelung erreicht werden könnten, welche die Konvertibilität der Währungen bei relativ stabilen Kursen gewährleistet und alle Handelshemmnisse abbaut. Ein solches System würde eine Geldpolitik voraussetzen, die ausschließlich an der Stabilität der Devisenkurse ausgerichtet ist, auch auf die Gefahr hin, dadurch Schwankungen der Beschäftigung; zu verursachen oder hinzunehmen. Wenn vielfach geglaubt wird, daß eine solche Politik möglich sei, so zeigt die Erfahrung selbst der vergangenen Jahre, in denen eine Reihe von

konjunkturell besonders günstigen Umständen wirksam war, daß auf eine aktive Konjunkturpolitik verzichtet werden kann. Nichts indessen rechtfertigt die Annahme, daß solche besonders günstigen Umstände dauernd vorliegen werden. Daher mag eine aktive Konjunkturpolitik noch dringlicher werden.

7. Die Erfordernisse einer aktiven Konjunkturpolitik und einer wechselkursgerechten Geldpolitik stimmen jedoch nur dann überein wenn eine konjunkturbewusste autonome Geldpolitik stets in gleicher Weise auf Beschäftigung und Preisniveau im Innern wie auf den Wechselkurs wirkt. Da diese Voraussetzung aber sehr oft nicht besteht und da zudem Wechselkursschwankungen auch aus Gründen erfolgen können, die nicht monetär bedingt sind, stimmen in zahlreichen Fällen die konjunkturpolitischen Forderungen an die Geldpolitik nicht mit denen einer Politik der Stabilisierung der Wechselkurse überein. Will man daher eine Konvertibilität der Währungen bei relativ stabilen Wechselkursen mit dem nötigen geldpolitischen Spielraum für die Beschäftigungspolitik verbinden, so muß man die national mit monetären Maßnahmen nicht mehr mögliche Sicherung der Beschäftigung durch eine Beschäftigungspolitik auf internationaler Ebene ersetzen. Das vergrößerte Wirtschaftsgebiet gibt die Möglichkeit, jedenfalls für diesen Raum Konvertibilität und aktive Konjunkturpolitik zu verbinden.

8. Je kleiner die Anzahl selbständiger Wirtschaftsgebiete, desto leichter ist die Koordinierung ihrer Geld- und Beschäftigungspolitik und desto näher das Ziel einer Konvertibilität auch auf weltwirtschaftlicher Basis. Darüber hinaus stärkt die Vergrößerung des Wirtschaftsgebietes dessen marktstrategische Position in der Welt, erhöht damit sein Gewicht beim Abschluss von Handelsverträgen und vermindert seine konjunkturelle Abhängigkeit von den Schwankungen des Weltmarkts.

9. Vielleicht sinkt durch die Integrierung Europas vorübergehend seine Importabhängigkeit und Importneigung, aber dies – geschweige denn eine Autarkisierung dieses Wirtschaftsgebietes – ist kein Grund, der zugunsten der Integration sprechen könnte. Vielmehr ist sogar zu hoffen, daß auf Grund eines beschleunigten Wachstums der europäischen Wirtschaft nach Abschluss der Integrationsperiode seine Importneigung und damit die weltwirtschaftliche Verflechtung auf lange Sicht zunimmt. In dem vergrößerten Wirtschaftsgebiet wird außerdem der Einfluß vieler exogener Faktoren auf die Wirtschaftslage (z.B. regionale Mißernten) im stabilisierenden Sinne vermindert oder in Fortfall kommen. Es liegt auf der Hand, daß ein integriertes größeres Wirtschaftsgebiet erhöhte Chancen der politischen Selbstbehauptung und der inneren sozialen Stabilität zu bieten hat

10. Die genannten Gründe für eine ökonomische Integration rechtfertigen diesen Prozeß für sich selbst. Im Zeichen der bereits anlaufenden politischen Bestrebungen wird er zur unabdingbaren Notwendigkeit, da eine politische Vereinheitlichung ohne ökonomische Integration undenkbar ist. Formen, Ausmaß und Ablauf der Integration auf politischem und ökonomischem Gebiet bedingen einander und müssen *pari passu* erfolgen.

Eine vorauseilende oder nachhinkende politische Einheitsbildung läßt die Gefahr aufkommen, daß ökonomische Verlegenheitslösungen Zustandekommen, deren Auswirkungen die Verwirklichung des gesteckten politischen Zieles ebenso in Frage stellen wie die der ökonomischen Integration.

## **II. Der Typus der Integration**

11. Die Integration Europas zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebilde erfordert die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes. Je größer dieser sein wird, umso größer werden die Vorteile der Integration sein.

12. Die Binnenmärkte der einzelnen Volkswirtschaften sind gegenwärtig charakterisiert durch Freizügigkeit der Menschen, zoll- und kontingentsfreie Beweglichkeit der Güter und Kapitalien, einheitliche Währung, relativ einheitliche Verkehrstarife und eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialpolitik, außerdem durch im ganzen einheitliche Rechtsnormen und einen höheren Grad von Sicherheit beim Bezug von dauerhaften Gütern und Ersatzteilen. Unter Schaffung eines gemeinsamen Marktes sollte nur die Herstellung eines so gearteten Binnenmarktes verstanden werden.

13. Andere Vorstellungen vom künftigen europäischen Markt sind abwegig. Das gilt für den in Analogie zu

den Märkten der Markenartikel entwickelten Gedanken einheitlicher Endabsatzpreise aller Produkte ebenso wie für die Idee einer Vereinheitlichung aller Ab-Werk-Preise. Bei beiden Formen entfallen ganz oder teilweise wichtige Voraussetzungen für eine rationelle Standortwahl. Gerade diese zu ermöglichen, ist aber Ziel einer echten Integration. Unrationelle Standorte erzwingen einen zusätzlichen Transportaufwand, der die gesamtwirtschaftlichen Kosten erhöht bzw. die volkswirtschaftliche Produktivität mindert.

14. Auf den Binnenmärkten der gegenwärtigen Volkswirtschaften kommen neben naturalen Standortfaktoren (worunter hier z.B. geologisch-geographische Gegebenheiten und die jeweilige Bevölkerungsverteilung verstanden werden) auch gesellschaftlich und politisch bedingte (z.B. regionale Unterschiede der Besteuerung und der Tarife für Versorgungsleistungen) zur Wirkung. Das gleiche gilt in einem integrierten größeren Raum. In ihm entfällt aber ein großer Teil der politisch, differenzierten Standortfaktoren, wie Kontingente, Zölle und andere mehr, so daß die naturalen Standortfaktoren an Gewicht gewinnen. Weitere Vorteile können sich daraus ergeben daß sich auch diese naturalen Standortbedingungen im Zuge der Integrierung verändern.

15. Die nach der Integration noch verbliebenen politischen und gesellschaftlich bedingten Standortkostenunterschiede können (z.B. durch die Ausgaben- und Steuerpolitik der öffentlichen Hand) im europäischen Binnenmarkt und seinen Teilgebieten geändert werden. Gemäß der Willensbildung der Bevölkerung wird also für kulturelle Differenzierungen ein großer Spielraum verbleiben. Der Grad der durch den europäischen Binnenmarkt zu erreichenden Integration wird durch das Maß der Übereinstimmung oder Differenzierung der künftigen Wirtschafts- und Sozialpolitik und der künftigen kulturellen Entwicklung in den einzelnen Regionen Europas entgegengetreten werden, als ob jede kulturelle Differenzierung kostensteigernd wirke.

### **III. Phasen des Integrationsprozesses**

16. Die Integration Europas ist ein Prozeß. Dieser kann auch Vorstufen der Annäherung an den oben skizzierten europäischen Binnenmarkt durchlaufen. Alle Maßnahmen, die in der Richtung auf Schaffung eines Binnenmarktes wirken, auch wenn sie ihn noch nicht verwirklichen, sind daher zu begrüßen. Eine Serie von additiven Teilintegrationen einzelner Wirtschaftszweige kann nicht als in Richtung auf die Schaffung eines Binnenmarktes wirksam angesehen werden.

17. Angesichts der Interdependenz aller Bedingungen, die einen Binnenmarkt konstituieren, wäre es an sich logisch, die Schaffung aller notwendigen Bedingungen gleichzeitig in Angriff zu nehmen. So setzt z.B. die Herstellung konvertierbarer Währungen das Finden der richtigen Kursrelationen voraus, die aber ihrerseits wiederum bestimmt sind durch die Güter- und Kapitalströme, welche beim Fehlen aller Handels- und Zahlungshemmnisse zwischen den zu integrierenden Teilräumen stattfinden werden. Umgekehrt aber ist die Konvertierbarkeit der Währungen Voraussetzung für die richtige Wahl der Standorte, von denen wiederum Art und Umfang der Güter- und Zahlungsströme innerhalb des europäischen Binnenmarktes abhängig sind. Wenn die Konvertierbarkeit der Währungen mit stabilen Wechselkursen und dauernder hoher Beschäftigung verbunden sein soll, so setzt sie eine koordinierte Konjunktur- und Geldpolitik voraus, die von der Existenz der dafür notwendigen Institutionen abhängt, die ihrerseits wiederum nur bei vollzogener politischer Integration möglich ist.

18. Im Hinblick auf diese Interdependenz wäre wie bei einer Währungsreform angezeigt, uno actu vorzugehen. Trotz der mit einer radikalen Umstellung verbundenen Schockwirkung sind die Härten und Schwierigkeiten eines solchen Vorgehens wahrscheinlich geringer als bei einem stufenweisen Vorgehen. Soweit jedoch in der konkreten historischen Situation eine uno-actu-Lösung nicht durchsetzbar ist, muß die Integration als ein längerer Prozeß in mehreren Schritten durchgeführt werden. Jedoch müssen auch in diesem Falle in jeder Phase mehrere Maßnahmen pari passu ergriffen werden.

19. Ohne daß es möglich wäre, die einzelnen Phasen eines solchen historischen Prozesses im voraus festzulegen, weil sich weder der Wandel der historischen Situation prognostizieren noch sich exakt feststellen läßt, welche Reihenfolge von Schritten die Gefahr von Fehlentwicklungen oder Rückschlägen am meisten ausschließt, so ist doch sicher, daß eine Reihe additiver Teilintegrationen nicht zur Herausbildung

eines gemeinsamen Marktes beitragen würden. Denn solange die Vorbedingung der Währungsconvertibilität nicht gegeben ist, müssen die Rückwirkungen von Teilintegrationen zur Desintegration anderer Sektoren führen, da die alsdann notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich der Zahlungsbilanz (z.B. mengenmäßige Restriktionen oder Spaltung des Devisenmarktes) auf die verbliebenen nicht integrierten Sektoren konzentriert werden müssen. Die Länder mit hohem Kostenniveau müßten sich gegen die Folgen der Überschwemmung ihrer Märkte mit billigen Produkten durch Anpassungen in anderen Bereichen der Volkswirtschaft wehren und Länder mit niedrigem Kostenniveau könnten bis zu Rationierungsmaßnahmen getrieben werden. Ohne Konvertierbarkeit der Währungen sind wirkliche Kosten und deren Unterschiede innerhalb der und zwischen den Branchen nicht erkennbar. Damit fehlt die Grundlage für eine ökonomische Wahl der Standorte und Produktionsrichtungen deren abgewogene Verteilung über den gesamten Integrationsraum den wirtschaftlichen Sinn aller Integrationen ausmacht.

20. Von der heutigen Situation aus beurteilt, scheint daher, sofern sich eine uno-actu-Lösung als undurchführbar erweist, bei der Durchführung der Integration das Vorgehen in folgenden Etappen zweckmäßig.

21. Zunächst ist es erforderlich, die aus dem Umfang, der noch bestehenden Handelshemmnisse und Exportförderungsmaßnahmen als fundamental falsch erkennbaren Wechselkurse zu berichtigen, um die EZU auch dann aktionsfähig zu erhalten wenn unmittelbar darauf folgend oder nach Möglichkeit gleichzeitig durch einen konsequenten Abbau der Handelshemmnisse und Zölle erhebliche Änderungen in den internationalen Güter- und Zahlungsströmen eintreten. Ohne eine solche Grobeinstellung der Währungsrelationen wird ein Prozess der fortdauernden und verstärkten Ent- und Reliberalisierung die Politik des Abbaus der Handelshemmnisse vereiteln. Gleichzeitig sollte, sei es durch bindende Vereinbarungen der Notenbanken untereinander, sei es durch Verstärkung der Befugnisse der EZU, sichergestellt werden, daß die einzelstaatlichen Notenbanken eine Geld- und Kreditpolitik treiben, welche die erreichte Bereinigung der Währungsrelationen nicht erneut verfälscht.

22. Dieses Bündel von Maßnahmen hat nicht nur die Aufgabe, weitere Schritte auf dem Wege zur Integration zu ermöglichen, sondern könnte auch dazu beitragen, den Erfolg der Montangemeinschaft sicherzustellen.

23. Schon während dieser Zeit oder unmittelbar folgend ist der Abbau der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen zu beschleunigen und durch einen systematischen Zollabbau zwischen den an den Integrationsbestrebungen sich beteiligenden Volkswirtschaften zu ergänzen. Hierfür bestehen verschiedene technische Möglichkeiten. So kann eine allgemein gleichmäßige Senkung der Zollsätze um bestimmte Prozente oder auf bestimmte Höchstsätze durchgeführt werden. Ein derartiger Schematismus gibt, wenn das jährliche Ausmaß der Senkung der Zölle im voraus festgelegt wird und die Senkung sodann automatisch erfolgt, der Wirtschaft klare Dispositionsmöglichkeiten. Andererseits trägt er aber den verschiedenen Schutzbedürfnissen einzelner Wirtschaftszweige nicht Rechnung. Zweckmäßig erscheint es, den Zollabbau in Analogie zu dem bisherigen Verfahren der OEEC-Liberalisierung durchzuführen. Bei einem solchen Verfahren hätten sich die beteiligten Länder zu verpflichten, zu festgesetzten Terminen bestimmte Prozentsätze (z.B. zunächst 50%) ihres Zollschatzes gegenüber beteiligten Ländern abzubauen. Von einer Referenzperiode ausgehend müßte sich jedes Mitgliedsland verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz seines Außenhandelsvolumens mit den übrigen beteiligten Ländern zollfrei zu machen. Zu jeweils im voraus vereinbarten Terminen wären die Prozentsätze des Zollabbaus zu erhöhen. Wie bei der bisher schon geübten Form des Abbaus der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen (Liberalisierung) wird vermutlich auch dieses Vorgehen zu einen gänzlichen Abbau erst führen, wenn die vollständige und gesicherte Convertibilität besteht und die übrigen konstitutiven Bedingungen eines europäischen Binnenmarktes geschaffen sind. Andererseits wäre Beschleunigung dieses Prozesses deshalb wichtig, weil man nicht damit rechnen kann, daß die von der Zollbefreiung ausgehenden Veränderungen der Güterströme sich in ihrer Auswirkung auf die Zahlungsbilanz voll kompensieren.

24. Aus den Erfordernissen, den Abbau der mengenmäßige Handelsbeschränkungen und der Zölle vollständig durchzuführen und in Richtung eines gemeinsamen Binnenmarktes voranzutreiben, ergibt sich, daß nunmehr die Convertibilität hergestellt und gesichert werden muß. Das bedeutet in erster Linie, daß die

vordem nur grob einstellbaren Wechselkurse sich nunmehr auf die Gleichgewichtskurse einspielen müssen. Infolge des vorhergegangenen Abbaus der Handelshemmnisse sind die Güterströme innerhalb des integrierten Gebietes schon so weitgehend an die in dem gemeinsamen Binnenmarkt zu erwartenden Güterströme angenähert, daß das Risiko der mit dieser Feineinstellung verbundenen Kursänderungen daher weitgehend übersehbar ist. Auch ist es tragbar wegen der durch den Abbau der Handelshemmnisse erreichten maximalen Elastizität der wechselseitigen Importnachfrage der beteiligten Länder. In diesem Augenblick beginnt außerdem die intraeuropäische Kapitalbewegung die Wechselkursituation zu stabilisieren. Infolgedessen kann die Feineinstellung ohne übermäßige Gefahren in der einzig möglichen Form der Freigabe der Wechselkurse erfolgen.

25. Um dieser Freigabe der Wechselkurse nicht ein übermäßiges Schwanken folgen zu lassen, ist es freilich im gleichen Augenblick erforderlich, diejenigen Institutionen zu schaffen, die geeignet sind, die Gleichgewichtskurse stabil zu halten. Mit dem Akt der Feineinstellung ist der Augenblick gekommen, in dem bei entstehenden Ungleichgewichten nicht mehr mit dem Mittel der Wechselkurskorrekturen gearbeitet werden soll (geschweige denn mit dem Mittel der Wiedereinführung von Handelshemmnissen oder sonstigen protektionistischen Maßnahmen). Daher muß institutionell sichergestellt werden, daß solche Ungleichgewichte durch Abstimmungen der Geld- und Kreditpolitik der beteiligten Länder verhindert oder ausgeräumt werden.

26. Aus den oben geforderten verbindlichen Abreden der Notenbanken muß daher eine ständige Kooperation entwickelt werden. Diese Kooperation setzt zumindest die Bildung einer ständigen Konferenz mit eigenen Befugnissen voraus, der die Aufgabe zufällt, diese Koordination der Geld- und Kreditpolitik herzustellen. Eine bloße Vereinbarung der Notenbanken genügt hierfür nicht, weil diejenigen Länder, die sich vereinbarungsgemäß verhalten, geschädigt würden, wenn andere Länder die Vereinbarung nicht einhalten. Infolgedessen muß diese Konferenz in der Lage sein, durch Mehrheitsbeschluß in allen Mitgliedsländern die Richtung der Geldmengenregulierung zu bestimmen.

27. Unbeschadet der zweckmäßigerweise verbleibenden Differenzierungsmöglichkeiten hat die geld- und kreditpolitische Autonomie der einzelnen Länder damit ihr Ende gefunden. Dies ist nur zumutbar, wenn zugleich die beschäftigungspolitischen Notwendigkeiten eine Lösung auf europäischer Ebene finden.

28. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus könnte daran gedacht werden, die Gesamtheit dieser Aufgaben der ständigen Konferenz der Notenbanken als zusätzliche Aufgabe zu übertragen. Damit diese Konferenz die Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsländern steuern könnte, müßte sie in der Lage sein, den Haushaltsausgleich in den einzelnen Ländern zu erzwingen oder Defizite oder Überschüsse der Haushalte der einzelnen Länder verbindlich festzulegen, falls die Beschäftigungspolitik dies erfordert. Das könnte in der Weise erfolgen, daß die ständige Konferenz die Kreditplafonds der Finanzminister bei den jeweiligen Landesnotenbanken bestimmte und veränderte. Dabei müßte sie die Finanzminister zur Ausnutzung der wechselnden Kreditlinien zwingen können. Politisch jedoch erscheint eine solche Konstruktion ohne übernationale parlamentarische Kontrolle undenkbar, da sie unmittelbar in die Budgethoheit der Länderparlamente eingreift.

29. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, daß neben den Vertretern der Notenbanken die zuständigen Finanzminister der beteiligten Länder Mitglieder der ständigen Konferenz werden. Diese Vorstellung ist jedoch mit einer demokratischen Verfassung unvereinbar, da diese Minister dann hinsichtlich der übernational zu fassenden Beschlüsse aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit ihrer Heimatländer entlassen sein müßten.

30. Die einzige politisch vertretbare Lösung besteht daher in einer Übertragung der nationalen Geld- und Konjunkturpolitik der beteiligten Länder auf europäische Institutionen, die im gleichen Maße und in den gleichen Grenzen, wie das im einzelstaatlichen Bereich der Fall ist, der Kontrolle eines übernationalen Parlaments unterliegen.

31. Da aber eine bloße Übertragung des Rechts, Haushaltsüberschüsse oder -fehlbeträge oder einen Haushaltsausgleich zu beschließen, bedenklich wäre, weil dann etwa die Lohnpolitik, die Verkehrspolitik,

die Sozialpolitik usw. der einzelnen Länder der übernationalen Geld- und Konjunkturpolitik entgegenwirken könnten, empfiehlt sich in dieser Situation bereits die vollständige Koordination sämtlicher wirtschaftspolitisch relevanter Bereiche. Damit ist praktisch die Notwendigkeit einer europäischen Regierung gegeben, womit freilich nicht gesagt ist, daß die nationalen Regierungen in den Zustand bloßer Gebietsverwaltungen absinken müssten. Es wäre durchaus denkbar, daß aus dem Bereich der Finanzminister der einzelnen Länder nur die Bestimmungen über den Gesamthaushaltsausgleich auf übernationale Ebene verlagert wird, während die nationalen Parlamente und Regierungen das Recht behalten die absolute Höhe der Einnahmen und Ausgaben und ihre Struktur im einzelnen zu bestimmen. Allerdings dürften sie keine plötzlichen übermäßigen Änderungen der absoluten Höhe ihrer Haushalte oder Zusammensetzung ihrer Haushalte autonom herbeiführen, weil sie dadurch fundamentale Änderungen für die Standortlage ihrer Gebiete bewirken würden. Soweit nicht eine europäische Zentralbank diese Aufgaben überstimmt, kann es den Notenbanken der einzelnen Länder überlassen bleiben, mit welchen einzelnen Mitteln sie vorgehen, wenn sie nur der übernational beschlossenen Gesamtrichtung folgen. Die Geschlossenheit einer europäischen Wirtschaftspolitik ist natürlich umso größer, je geringer der Spielraum für autonome Veränderlichkeit in der absoluten Höhe und der Zusammensetzung der Haushalte in den einzelnen Staaten ist.

#### IV. Weltwirtschaftliche Probleme der europäischen Integration

32. Bei allen Maßnahmen zur Integration, mögen sie uno actu oder schrittweise erfolgen, ist stets im Auge zu behalten, daß die europäische Integration niemals die Eingliederung in die Weltwirtschaft beeinträchtigen darf, sondern sogar einen Beitrag zur Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zu dritten Räumen leisten soll.

33. Mit dem Abbau der Zollschränken im Innern des zu integrierenden Raumes wird zunächst eine sogenannte Freihandelszone geschaffen, solange nämlich die zollpolitische Autonomie der Mitgliedsländer nach außen hin erhalten bleibt. Es ist wichtig, sich klar zu machen, daß für diese ganze Freihandelszone die jeweils niedrigsten Eingangszollsätze eines Mitgliedlandes effektiv zu werden tendieren. Der Versuch, durch Ursprungszeugnisse die Wirkung der differenzierten Zollsätze auf je ein Mitgliedsland zu beschränken, kann selbst dann, wenn das Ursprungszeugnisverfahren technisch einwandfrei funktionieren würde, nicht gelingen. Das Land mit dem niedrigsten Zollsatz würde dadurch z.B. in die Lage versetzt, für den eigenen Verbrauch Importgüter aus dritten Räumen zu verwenden und die Eigenproduktion im Freihandel an diejenigen Mitgliedsländer, die höhere Eingangszollsätze aufrechterhalten, zu exportieren. Infolgedessen wird auf die Mitgliedsländer im Interesse ihres eigenen Importhandels ein wirtschaftlicher Druck ausgeübt, sich in ihrem Zolltarif den jeweils niedrigsten Eingangszollsatz eines der Mitgliedsländer anzupassen.

34. Um den damit entstehenden unwirtschaftlichen Transitbewegungen und ihrer störenden Folgen für die Zahlungsbilanz zwischen den Mitgliedsländern zu entgehen, empfiehlt es sich daher, in einen möglichst frühen Zeitpunkt von der Freihandelszone zur Zollunion überzugehen, d.h. zu einen einheitlichen Zolltarif aller Mitgliedsländer nach außen.

35. Gemäß den bestehenden internationalen Abmachungen (GATT usw.) und gemäß dem Sinn der Integrationsbemühungen, die Eingliederung in die Weltwirtschaft zu fördern, darf der gemeinsame Zolltarif keine höhere allgemeine Belastung mit sich bringen, als einem Durchschnitt der bisher bestehenden einzelnen Zollsätze entspricht. Unter dieser Voraussetzung hat jede Freihandelszone die immanente Tendenz, die Zollsätze zu erniedrigen.

36. Unzumutbare Härten des Übergangs, die für einzelne Wirtschaftszweige möglicherweise durch das Zusammentreffen von inneren und äußeren Zollsenkungen auftreten, können in den ersten Stadien des Zollabbaus dadurch weitgehend vermieden werden, daß die Produkte dieser Wirtschaftszweige noch nicht in die jeweils gültige Zollliberalisierungsliste aufgenommen werden. Sofern in dieser Übergansperiode die Devisenbewirtschaftung insbesondere gegenüber den Dollarbereich noch bestehen sollte, können die dadurch gegebenen Möglichkeiten der Einfuhrlenkung zugunsten der Milderung der Wirkungen des Zollabbaus verwendet werden. Jedoch darf dies den Abbau der Devisenbewirtschaftung keineswegs

aufhalten. Erst wenn der Abbau der Devisenzwangswirtschaft und der Zollsätze in seine letzten Stadien eintritt, werden Härten auftauchen, die vielleicht durch eine befristete, möglichst mit Rationalisierungsaufgaben gekoppelte Subventionierungspolitik überbrückt werden können.

Die aus den allgemeinen Zollabbau zu erwartenden Schwierigkeiten werden weitgehend dadurch gemildert, daß er sich sowohl auf der Ertrags- wie auf der Kostenseite der Unternehmungen in der gleichen Richtung auswirkt. Auch dürfen die zu erwartenden Veränderungen der Güterströme und der Standorte deswegen nicht überschätzt werden, weil aus Gründen der Transportkosten und der qualitativen Konsumorientierung die regionale Streuung bei einer Reihe von Produkten begrenzt ist.

37. Die verhandlungstechnischen und ökonomischen Schwierigkeiten eines solchen Zollabbauverfahrens sind so erheblich, daß die Gefahr des Stehenbleibens bei halben Lösungen groß ist. Nur bei einer Verbindung der angestrebten ökonomischen Integration mit gleichzeitiger politischer Integration besteht die Aussicht, diesen schwierigen Prozeß zu Ende zu führen. Am besten wäre daher auch hier die uno-actu-Lösung auf allen Gebieten durch eine gemeinsame Autorität der Völker Europas.

38. Werden wirtschaftliche Störungen durch die Steigerung der Produktivität in Innern infolge der Integration sehr bald wettgemacht, so wird auch die Chance, infolge der europäischen Integration zur Konvertibilität auf Weltbasis zu gelangen, neue Impulse für die gesamte Europawirtschaft geben. Eigentlich müßte die europäische Integration von vornherein auf der Basis bereinigter Wechselkurse gegenüber dem Dollar-Raum vollzogen werden, um nicht erneute Fehlentwicklungen in der europäischen Standortwahl aufkommen zu lassen. Wenn aber eine solche Lösung sich nicht realisieren läßt, so sollte doch wenigstens die Herstellung der äußeren Konvertibilität der Herstellung der inneren sobald wie möglich folgen. Einer solchen Herstellung der Konvertibilität auf Weltbasis wird dann nicht mehr, wie das zur Zeit der Fall ist, das Argument entgegenstehen, daß zur Herstellung der Weltkonvertibilität eine Einigung über die einzuschlagende Konjunkturpolitik aller Länder auf Weltbasis notwendig sei, diese aber bei der Vielzahl der Partner nicht erreicht werden könne. Vielmehr wird nach Herstellung der europäischen Integration die dominante Entscheidung über die Entwicklung der Weltkonjunktur bei wenigen Währungsgebieten liegen, so daß es nunmehr nur noch der Einigung dieser wenigen Partner über die von ihnen einzuschlagende Geld- und Kreditpolitik sowohl in Hinblick auf die Erhaltung stabiler Wechselkurse als auch auf die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus bedarf.

## **V. Ausbau und Sicherung des europäischen Binnenmarktes**

39. Zur Vorbereitung und parallel mit allen Integrationsbemühungen müssen mindestens die nachstehenden Maßnahmen möglichst frühzeitig eingeleitet und möglichst frühzeitig zu Ende geführt werden.

40. Eine wesentliche Eigenschaft jedes entwickelten Binnenmarktes ist die Freizügigkeit der Menschen. Mit der Herstellung eines europäischen Binnenmarktes müssen daher die Voraussetzungen für eine freie Beweglichkeit geschaffen werden. Je weniger die Menschen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, umso größer ist die Gefahr, daß in stark bevölkerten Gebieten im Interesse der Beschäftigung der dort ansässigen Menschen Produktionen aufrechterhalten werden müssen, für die die Standortbedingungen dort an sich nicht günstig sind. In diesem Falle können sie nur durch ein verhältnismäßig niedriges Lohnniveau konkurrenzfähig bleiben. Dies gilt natürlich nicht für Gebiete, in denen eine besondere Qualifikation der Bevölkerung ihrerseits einen entscheidenden Standortvorteil darstellt oder herausbildet.

Die Wirtschaftspolitik sollte jedem Menschen in Europa die Wahl eröffnen, entweder bei geringeren Einkommen an seinem Standort zu verbleiben oder Plätze höheren Einkommens aufzusuchen. Dazu gehören positive Maßnahmen, welche die Arbeitsmarkt-Transparenz erhöhen und die Verwurzelung an neuen Ort erleichtern. Keinesfalls dürfen Bestrebungen unterstützt werden, Lohndifferenzen, die dadurch, entstehen, daß die Menschen von der Möglichkeit zur Wanderung keinen Gebrauch machen, etwa durch Finanzausgleich auf Kosten anderer Gebiete auszugleichen, es sei denn, daß die Abwanderung aus anderen Gründen nicht wünschenswert ist.

41. Eine Wanderung von Arbeitskräften setzt voraus, daß die wichtigsten Bestimmungen über



Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit in den Mitgliedsländern einander angeglichen und diskriminierende Praktiken beseitigt werden. Das schließt nicht aus, daß gewisse Unterschiede in den Sozialleistungen bestehen bleiben, die als verschiedene Sozialkosten standortsbildend wirken.

42 Nicht minder wichtig als die Freizügigkeit ist ein möglichst glatter Fluß aller Güterbewegungen durch den europäischen Binnenmarkt. Dazu gehört vor allen Dingen die Abstimmung der europäischen Verkehrstarife. Andernfalls bestünde die Möglichkeit, die positive Wirkung des Zollabbaus durch eine diskriminierende Verkehrstarifpolitik ganz oder teilweise wieder aufzuheben.

Als Mindestanforderung müssen die nationalen Grenzen bei der Anwendung der bestehenden Verkehrstarifsysteme aufgehoben werden, indem die über die bisherigen nationalen Grenzen gehenden Frachten nach nur einem Tarif durchgerechnet werden.

Darüber hinaus sollte angestrebt werden, daß die Tarife der verschiedenen Länder in Höhe und Art einander angenähert werden, weil ohne dies nicht erreicht werden kann, daß die naturalen Standortunterschiede gegenüber den gesellschaftlichen Standortfaktoren den Vorrang erhalten. Das Endziel wäre ein grundsätzlich einheitliches europäisches Tarifsysteem jeweils für die verschiedenen Verkehrsträger. Alle diskriminierenden Maßnahmen, die an die Nationalität des Transportunternehmers oder Verfrachters anknüpfen, sind abzuschaffen.

43. Wenn Zollpolitik und Verkehrspolitik keine Handhabe mehr bieten, die nationalen Grenzen für die Güterströme aufrechtzuerhalten, sind Bestrebungen zu befürchten, dasselbe Ziel durch Verwaltungspraktiken zu erreichen (z.B. durch polizeiliche Vorschriften). Alle solche Bestrebungen müssen bekämpft werden.

44. Die Verschmelzung der volkswirtschaftlichen Einzelmärkten zu einem europäischen Gesamtmarkt wird umso vollkommener, je mehr Rechtsnormen und Handelsusancen einander angeglichen werden und je mehr die Markttransparenz verbessert wird. Demselben Ziel dient eine europäische Standardisierung und Typisierung der Güter aller Produktionsstufen, insbesondere der Produktionsmittel oder Produktionsmittelteile.

45. Alle Bemühungen um die Integration Europas können zunichte gemacht werden, wenn anstelle niedergelegter nationaler Grenzen kartellmässige oder monopolistische Gebietsaufteilungen entstehen.

46. Solange der Integrationsprozeß noch nicht zu seinem endgültigen Abschluß gekommen ist, kann auf keinen Fall erwartet werden, daß die internationalen Kapitalbewegungen durch Zinssätze und Ertragslage rationell über den zu schaffenden Binnenmarkt gesteuert werden. Zu den Integrationsmaßnahmen gehört daher der Versuch, Investitionskapitalien in bestimmte Gebiete zu lenken. Durch das Fehlen eines europäischen Binnenmarktes und infolge anderer historischer Ursachen sind einige Teilräume Europas an jener Entwicklung gehindert worden, die sie im Rahmen eines integrierten Europas genommen hätten.

47. Da es Ziel aller Integrationsbemühungen ist, den Lebensstandard der europäischen Völker zu heben und zu sichern, ist nicht nur eine rationellere Verteilung der Produktionsstandorte notwendig, sondern auch eine europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, welche die Voraussetzungen für das weitere Wachstum des europäischen Gesamteinkommens schafft. Dazu gehört insbesondere eine richtige Abstimmung von Konsum und Investitionen sowie die Sorge für eine gerechte Verteilung des wachsenden Sozialprodukts. Über die Grundlinien der hierzu einzuschlagenden Politik werden die politischen Instanzen eines vereinigten Europas entscheiden.

Margarethenhof über Königswinter, den 1. Mai 1953

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium  
Gez. Prof. Dr. E. von Beckerath