

Kantzenbach, Erhard

Article — Digitized Version

Wirtschaftspolitische Aspekte der gegenwärtigen EWG-Krise

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kantzenbach, Erhard (1966) : Wirtschaftspolitische Aspekte der gegenwärtigen EWG-Krise, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 1, pp. 29-34

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133558>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

scheinbar — über wachstumstheoretische Erkenntnisse hinweggesetzt und ganz einfach (gezügeltes) Wachstum im Gleichschritt aller Nachfrageaggregate empfiehlt. Doch darin kommt zweifellos nur der Zwang zur vordergründigen Simplifikation zum Ausdruck, die notwendig ist, wenn ein wirtschaftspolitisches Rezept praktikabel sein soll. Die Hinweise auf Möglichkeiten zur überdurchschnittlichen Zunahme der Investitionen ohne Gefährdung der Stabilitätsbedingungen zeigen deutlich, daß die Notwendigkeit zur Modifizierung des Gleichschrittmmodells gesehen wird. Ganz gewiß wäre es für die Praktikabilität jedoch abträglich gewesen, wenn diese Modifikationen von vornherein zum ausdrücklichen Bestandteil des Konzepts gemacht worden wären.

Die praktische Wirtschaftspolitik braucht handfeste, quantitative „Leitlinien“. In Erfüllung dieser Forderung mußten die Sachverständigen gewiß über ihren „wissenschaftlichen Schatten springen“. Es bleibt nur zu hoffen, daß die entscheidenden wirtschaftspolitischen Instanzen das durch ein entsprechendes Handeln honorieren. Die Bundesregierung hat ihren Willen dazu bekundet, ja, sie will über das „Etappenziel 1966“

des Programms sogar hinausgehen. Sie hat in ihrer Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigen erklärt: „Die Bundesregierung kann von ihrem Ziel, die Stabilisierung so rasch wie möglich zu erreichen, nicht ablassen. Deshalb unterstreicht sie mit besonderem Nachdruck, daß die Erhöhung der Nachfrage unbedingt schon im Verlauf des Jahres 1966 unter den vom Sachverständigenrat genannten Sätzen bleiben muß.“⁸⁾ Der Entwurf des Bundeshaushalts 1966 sieht ein Ausgabensoll von 69,1 Mrd. DM vor, das sind rund 5% mehr als die tatsächlichen Ausgaben von 1965.⁹⁾ Da sicher auch 1966 die Erfahrungstatsache Gültigkeit behalten wird, daß die tatsächlichen Ausgaben größer als die zunächst veranschlagten sind, kann wohl nur damit gerechnet werden, daß die Bundesausgaben um nicht mehr als den von den Sachverständigen konzedierten Satz von 6% ansteigen werden. Es wäre zu wünschen, daß sich die übrigen Gebietskörperschaften ebenfalls an diese Marge halten und damit allen anderen Gruppen das Folgen auf dem Weg zur Stabilisierung erleichtern.

⁸⁾ Bundestagsdrucksache V/127 vom 15. Dezember 1965, Ziffer 18.

⁹⁾ Die Welt, Nr. 5 vom 7. 1. 1966, S. 22.

Wirtschaftspolitische Aspekte der gegenwärtigen EWG-Krise

Privatdozent Dr. Erhard (Kantzenbach, Hamburg*)

I.

Am Jahresanfang 1966 befindet sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in einer der schwersten Krisen seit ihrer Gründung. Einerseits steht die Gemeinschaft nach einer planmäßigen und erfolgreichen Entwicklung innerhalb der ersten beiden Stufen nunmehr am Beginn der dritten Übergangsstufe. Nach dem Inhalt des Vertrages hätte diese Stufe zu einer Erweiterung der supranationalen Befugnisse und damit zu einer weiteren Festigung der Gemeinschaft zu führen.

Andererseits haben die grundlegenden politischen Gegensätze zwischen den Regierungen der Partnerstaaten ein Ausmaß erreicht, das die weitere planmäßige Entwicklung, wenn nicht sogar die Existenz der Europäischen Gemeinschaft, in Frage stellt.

□ Bereits im Jahre 1964 hatte die gegenwärtige französische Regierung wiederholt gegen eine Stärkung der supranationalen Institutionen in der Gemeinschaft Stellung genommen.

□ Am 1. Juli 1965 führten Meinungsverschiedenheiten über die gleiche Frage bei der Finanzierung der ge-

meinsamen Agrarmarktordnungen zu einem Abbruch der Ministerratssitzung. Die Sitzungen dieses Gemeinschaftsorgans werden seitdem durch seine französischen Mitglieder boykottiert.

□ Am 9. September 1965 lehnte der französische Staatspräsident vor der Presse ausdrücklich jede Form supranationaler Organisation der Europäischen Gemeinschaften ab und unterstrich seine Ablehnung mit der unverhüllten Drohung des Vertragsbruchs.

Wie alle fundamentalen Probleme der europäischen Integration, so läßt sich auch die gegenwärtige EWG-Krise nur verstehen, wenn man ihre politische Bedeutung berücksichtigt. Denn in erster Linie ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Mittel und Bestandteil der umfassenden kontinentaleuropäischen Einigungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Zu dieser Politik gehörte der Schuman-Plan, der durch die Gründung der Montan-Union damals vor allem eine gegenseitige Rüstungskontrolle der Partnerstaaten anstrebte. Zu ihr gehört ferner der Pleven-Plan zur Gründung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft, der bekanntlich nicht verwirklicht wurde, sowie die gleichzeitig mit der EWG gegründete Euratom-Gemeinschaft.

*) Leicht überarbeitete Fassung einer am 3. 12. 1965 vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg gehaltenen öffentlichen Antrittsvorlesung.

Ihre bisher stärkste institutionelle Stütze fand diese Einigungspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die die vollständige Verschmelzung der beteiligten Volkswirtschaften anstrebt. Nach dem Wortlaut der Präambel zum EWG-Vertrag erfolgte die Gründung „... in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer festeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“.

Diese Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mußte über kurz oder lang zwangsläufig in eine ernste Krise geraten, als sich die Regierungspolitik eines ihrer größten Partnerstaaten erneut dem Nationalismus verschrieb. Denn gerade in der Überwindung dieses Nationalismus besteht ja die „politische Philosophie“ des Vertragswerks. Da es sich hier offenbar auf beiden Seiten um letzte politische Ziele und Orientierungsmaßstäbe handelt, bestehen kaum Möglichkeiten für eine dauerhafte Überbrückung dieses Gegensatzes.

Die Europäischen Gemeinschaften hätten jedoch niemals jene unerwartet große Vitalität und Eigendynamik entfaltet, wenn sie neben den allgemeinen politischen Zielen nicht gleichzeitig in hohem Maße den wirtschaftlichen Interessen ihrer Partner entsprochen hätten. Der politische Einigungswille in Europa allein wäre sicherlich nicht stark genug gewesen, die Entwicklung so komplexer internationaler Organisationen gegen alle Widerstände voranzutreiben. So ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gleichzeitig als Bestandteil einer zweiten historischen Entwicklung zu verstehen, nämlich der Neuordnung der Weltwirtschaft nach der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg. Im Gegensatz zu dem erstgenannten wird dieser zweite Prozeß weniger von politischen als von wirtschaftlichen Impulsen vorangetrieben.

Die ersten Ansätze zu einer Neuordnung der Weltwirtschaft erfolgten in den letzten Kriegsjahren und den ersten Nachkriegsjahren auf Initiative der Amerikaner. Die Weltwährungskonferenz von Bretton Woods und die Welthandelskonferenz von Havanna strebten umfassende Lösungen auf weltweiter Basis an. Die aus ihnen hervorgegangenen Institutionen — der Weltwährungsfonds und das GATT — konnten jedoch die ursprünglichen Hoffnungen nur beschränkt erfüllen. Auf Grund dieser Erfahrungen beschränkten sich die späteren Ansätze auf immer engere regionale Lösungen.

Eine zweite Etappe bildeten die Versuche, in Verbindung mit dem Marshall-Plan und dem wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas wenigstens in diesem Erdteil eine engere wirtschaftliche Verflechtung zu erreichen. Dabei war es folgerichtig, mit diesem regionalen Ansatz in Europa zu beginnen, denn nur in Europa durchschnitten die Staatsgrenzen ein weltwirtschaftliches Gravitationszentrum, und hier waren daher die Wohlstandsverluste der Autarkiepolitik besonders hoch. Dennoch reichten die wirtschaftlichen Interessen nicht bei allen europäischen Staaten aus,

um traditionelle politische Bindungen in den Hintergrund zu drängen. So schälte sich nach einigen Anfangserfolgen des Europäischen Wirtschaftsrats (OEEC) und nach dem gescheiterten Versuch, eine „große“ Freihandelszone zu bilden, immer stärker die „kleineuropäische“ EWG als Motor der Integrationspolitik heraus.

Die gemeinsame Zielsetzung aller dieser wirtschaftlichen Integrationsansätze besteht in der Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstandes. Durch Ausweitung des Welthandels und der internationalen Arbeitsteilung wird eine allgemeine Steigerung der Arbeitsproduktivität angestrebt, die die Basis eines steigenden Lebensstandards bildet. So heißt es in Art. 2 des EWG-Vertrages: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, ... eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine beschleunigte Hebung des Lebensstandards ... zu fördern“. Diese Ziele sollen auch den Maßstab für die folgenden Betrachtungen bilden.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft steht somit gleichsam im Schnittpunkt zweier historischer Entwicklungen — einer politischen und einer weltwirtschaftlichen. Durch diese Doppelfunktion erhält sie ihre Sonderstellung unter den internationalen Organisationen. Die gegenwärtige Krise der EWG hat ausschließlich allgemein politische Ursachen. Sie brach zu einem Zeitpunkt aus, als schwerwiegende wirtschaftliche Interessengegensätze zwischen den Partnerstaaten gerade in mehreren „Marathonsitzungen“ überbrückt worden waren. Es ist deshalb sinnlos, nach wirtschaftlichen Ursachen für diese Krise zu suchen. Die wirtschaftspolitischen Aspekte beschränken sich vielmehr auf die wirtschaftlichen Konsequenzen der politischen Gegensätze. Diese Konsequenzen sollen im folgenden untersucht werden.

II.

Historisch betrachtet, handelt es sich bei der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Integrationspolitik eigentlich um Versuche zu einer Reintegration. Denn vor dem Ersten Weltkrieg und in beschränktem Maße bis in die zwanziger Jahre hinein bestand bereits eine weitgehend integrierte Weltwirtschaft. Ihr Zerfall ist in erster Linie eine Folge der autonomen Wirtschaftspolitik, die nach der Weltwirtschaftskrise in allen Industriestaaten zunehmend entwickelt wurde.

Predöhl hat wiederholt auf den unterschiedlichen Charakter der Integrationsprozesse vor und nach der Weltwirtschaftskrise hingewiesen.¹⁾ Während des 19. Jahrhunderts genügte allein ein Verzicht auf größere staatliche Handelsbeschränkungen, um eine enge weltwirtschaftliche Verflechtung entstehen zu lassen. Freihandel und Goldautomatismus bewirkten eine weitgehende internationale Arbeitsteilung und Kon-

¹⁾ Andreas Predöhl: Außenwirtschaft. Göttingen 1949, sowie derselbe: Das Ende der Weltwirtschaftskrise. Hamburg 1962.

junkturverbundenheit. Die zyklischen Schwankungen der Preise und Nominaleinkommen hatten nur mäßige realwirtschaftliche Wachstumsstörungen zur Folge. Die verbliebenen Schutzzölle dienten lediglich dazu, einzelne Resultate dieses weltwirtschaftlichen Reaktionsmechanismus zu modifizieren, ohne seine Funktionsweise grundsätzlich außer Kraft zu setzen.

Innerhalb der heutigen Weltwirtschaft fehlen jedoch wesentliche Voraussetzungen für eine derartige, lediglich funktionelle Integration.

□ Einerseits hat sich die innere Anpassungsflexibilität der Volkswirtschaften in den letzten fünfzig Jahren erheblich verringert. Die Vergrößerung der Produktionseinheiten sowie die stärkere Organisierung der Interessentengruppen haben eine Erstarrung der volkswirtschaftlichen Lohn- und Preisstrukturen bewirkt. Würde die heutige Industrielandschaft ohne staatliche Intervention den weltwirtschaftlichen Impulsen ausgesetzt, so wären die wirtschaftlichen und sozialen Friktionen ungleich größer als vor fünfzig Jahren.

□ Andererseits ist gleichzeitig die Bereitschaft, solche Friktionerscheinungen hinzunehmen, erheblich geringer geworden. Von weiten Bevölkerungskreisen werden heute Forderungen auf Vollbeschäftigung, Preisstabilität und steigendes Realeinkommen gestellt. Eine demokratische Regierung kann sich diesen Forderungen nicht verschließen.

Aus diesen Veränderungen der produktionstechnischen und soziologischen Bedingungen ergibt sich das erste zentrale Problem der gegenwärtigen Integrationspolitik. Da einerseits ein Verzicht auf weitgehende wirtschaftspolitische Interventionen nicht möglich ist — andererseits eine autonome Wirtschaftspolitik aber mit der weltwirtschaftlichen Integration unvereinbar ist —, ergibt sich die Notwendigkeit einer internationalen Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Der mit dieser Koordination zwischen unabhängigen Staaten notwendigerweise verbundene Souveränitätsverlust hat sich als eines der schwersten Hindernisse bei der Reintegration der Weltwirtschaft erwiesen.

Schon die Versuche der Amerikaner, auf der Konferenz von Havanna wieder eine liberale Welt handelsordnung zu schaffen, scheiterten nicht zuletzt an diesem Problem. Die von der Konferenz verabschiedete Havanna-Charta sah zwar neben der allgemeinen Liberalisierung des Welthandels weitgehende Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten auf den Gebieten der Konjunkturpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Entwicklungshilfe und der Rohstoffabkommen vor. Aber, obwohl diesen weitgesteckten Zielen keine entsprechende organisatorische Bindung der Staaten gegenüberstand, waren die meisten Parlamente nicht bereit, die Charta zu ratifizieren. Das aus der Konferenz schließlich hervorgegangene GATT vermeidet dieses Problem, indem es sich auf eine schrittweise

Liberalisierung des Handels beschränkt. In allen anderen wirtschaftspolitischen Fragen behalten die Mitgliedsstaaten ihre volle Autonomie.

Eine ähnlich große Bedeutung hatte das genannte Problem bei den regionalen Reintegrationsversuchen in Europa. Nachdem der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC) einen weitgehenden Abbau der quantitativen Handelsrestriktionen erreicht hatte, kam es unter den Mitgliedsstaaten zu Meinungsverschiedenheiten über die weiter zu verfolgende Integrationspolitik. Auf der einen Seite stand Großbritannien, das damals mit Rücksicht auf seine Commonwealth-Bindungen weder einen gemeinsamen Außenzoll noch eine supranationale Wirtschaftspolitik zugestehen wollte. Auf der anderen Seite bestand besonders die damalige französische Regierung auf der Schaffung einer Zoll- und Wirtschaftsunion. Sie war der Ansicht, daß allein eine supranationale Organisationsform in der Lage sei, den Bestand der Gemeinschaft auch bei divergierenden Einzelinteressen zu garantieren. Bekanntlich führten diese Gegensätze zur Bildung zweier Wirtschaftsblöcke in Europa, in denen die unterschiedlichen Konzeptionen der Wirtschaftsunion und der Freihandelszone verwirklicht werden.

Es ist somit festzustellen, daß erstmals der EWG-Vertrag einen grundsätzlichen Ansatz bietet, das dargestellte zentrale Problem zu lösen. Durch die gleichzeitige Koordination der Wirtschaftspolitik zwischen den Freihandelspartnern wird die Antinomie zwischen Freihandel und aktiver Wirtschaftspolitik aufgelöst.

Unter den damals herrschenden politischen Bedingungen ließ sich dieses Problem jedoch nur lösen, indem ein zweites zentrales Problem der Integrationspolitik erheblich verschärft wurde. Dieses besteht in der handelspolitischen Diskriminierung der Drittländer, die bei jeder räumlich begrenzten Integration auftritt. Entsprechend der modernen Außenhandels-theorie wird die Diskriminierung jedoch besonders dort zu erheblichen Wohlstandsverlusten führen, wo die Grenzen eines Integrationsraumes mitten durch ein weltwirtschaftliches Gravitationszentrum laufen und dadurch enge substitutive Austauschbeziehungen verzerren. Gerade dieses ist aber bei der Trennung des britischen Teilkerns von dem kontinentaleuropäischen der Fall.

III.

Aber selbst in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft konnte unter den wenigen Mitgliedsstaaten bisher keine voll befriedigende Koordination der Wirtschaftspolitik erreicht werden.

Laut Art. 2 des EWG-Vertrages ist es Aufgabe der Gemeinschaft, „durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und durch die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ die Integrationsziele zu fördern. Beide Maßnahmenkomplexe — die Errichtung des Gemeinsamen Marktes und die

Annäherung der Wirtschaftspolitik — sind also, den Grundsätzen des Vertrages entsprechend, gleichrangig. Trotzdem ist in der Realität ihre Entwicklung bisher nicht gleichgewichtig verlaufen.

Schon bei der Abfassung der Einzelbestimmungen des Vertrages ergaben sich offenbar in Fragen der wirtschaftspolitischen Koordination, die naturgemäß die größten nationalen Souveränitätsverzichte erfordern, erhebliche Meinungsverschiedenheiten unter den Vertragspartnern. Nur so ist es jedenfalls zu erklären, daß die entsprechenden Einzelbestimmungen im Vertrag bei weitem nicht die gleiche Detaillierung und Präzision erfahren haben wie diejenigen, die die Schaffung des Gemeinsamen Marktes betreffen. Der für eine Wirtschaftsunion zentralen Frage der internen und externen Stabilisierung widmet der Vertrag ganze 7 Artikel, genauso viele wie allein dem Niederlassungsrecht.

Auf Grund der präzisen Vertragsbestimmungen hat die Bildung der Zollunion in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gemacht. Die günstige konjunkturelle Entwicklung ermöglichte darüber hinaus bisher die Einhaltung eines Beschleunigungsplanes, der die vorzeitige Beendigung der Übergangszeit für die Zollunion und den gemeinsamen Agrarmarkt zum 1. Januar 1967 vorsieht. Zu Beginn dieses Jahres werden die Binnenzölle auf 20 % ihres Ausgangsniveaus gesenkt und die Außenzölle zu $\frac{2}{3}$ dem gemeinsamen Tarif angeglichen. Diese Maßnahmen bewirkten einen sprunghaften Anstieg des Binnenhandels in der Gemeinschaft. Von 1958 bis 1964 stieg er um 168 % gegenüber einem Anstieg des Welthandels von 49 %. Nicht zuletzt auf diesen Aufschließungseffekt ist das hohe reale Wirtschaftswachstum der Partnerstaaten im gleichen Zeitraum zurückzuführen. Mit 39 % überstieg es bei weitem dasjenige der USA und Großbritanniens.

Hinter dieser Entwicklung des Gemeinsamen Marktes blieb die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft weit zurück. Bereits vor vier Jahren — zu Beginn der zweiten Vertragsstufe — machte die EWG-Kommission in einem Memorandum auf diese Diskrepanz aufmerksam.²⁾ Die damals von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen konnten in der Zwischenzeit aber nur teilweise verwirklicht werden. Im wesentlichen beschränkten sie sich darauf, daß nach Art des vom Vertrag geforderten Währungsausschusses weitere beratende Ausschüsse für Konjunkturpolitik, Haushaltspolitik und mittelfristige Wirtschaftspolitik sowie ein Rat der Notenbankgouverneure geschaffen wurden.

Bisher zeigt also die Gemeinschaft sehr unterschiedliche Fortschritte bei der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes und der Koordination der Wirtschaftspolitik. Dieses Ungleichgewicht ist für die Funktionsfähigkeit des Systems sehr problematisch, denn

einerseits treten mit fortschreitendem Abbau der Handelsschranken die handelsverzerrenden Nebenwirkungen der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik immer stärker hervor — andererseits verliert die einzelstaatliche Wirtschaftspolitik durch den Abbau der Handelsschranken immer mehr an Bewegungsfreiheit und interner Wirksamkeit.

Beide Beziehungen machen es notwendig, die Koordination der Wirtschaftspolitik gleichzeitig mit dem Gemeinsamen Markt zu verwirklichen. Da bei unterschiedlichen Gruppen wirtschaftspolitische Instrumente besonders stark hervortreten, ist es sinnvoll, sie getrennt zu untersuchen.

□ Handelsverzerrende Nebenwirkungen im Gemeinsamen Markt werden in erster Linie von jenen einzelstaatlichen Maßnahmen ausgehen, die die Theorie der Wirtschaftspolitik zur Ordnungspolitik zählt.³⁾ Beispielsweise schaffen unterschiedliche Steuersysteme oder Wettbewerbsgesetze unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für Konkurrenten verschiedener Nationalität. Sie verzerren damit die Handels- und Produktionsstruktur im Gemeinsamen Markt. Absolut betrachtet haben derartige Verzerrungen der Außenhandelsströme schon immer bestanden. Sie wurden nur durch die sehr viel tiefergreifenden Verzerrungen überdeckt, die infolge der direkten staatlichen Handelsbeschränkungen auftraten. Erfolgt jedoch nunmehr der Abbau dieser Handelsbeschränkungen ohne gleichzeitige Harmonisierung der staatlichen Ordnungspolitik, so würde damit nur ein Teilerfolg erzielt. Es würde sich dann nicht von vornherein die angestrebte optimale Produktions- und Handelsstruktur herausbilden, sondern eine durch Wettbewerbsverfälschungen verzerrte. Eine spätere Beseitigung auch dieser Diskriminierungen würde eine nochmalige Strukturanpassung der Wirtschaft und damit erneute Anpassungslasten hervorrufen.

□ Die zweite Wirkung — nämlich die Beschränkung der wirtschaftspolitischen Autonomie durch den Gemeinsamen Markt ist dagegen in erster Linie bei ablaufpolitischen Maßnahmen fühlbar. Vor allem die Einsatzmöglichkeit und die Wirksamkeit der kredit- und finanzpolitischen Instrumente staatlicher Konjunktur- und Wachstumspolitik werden durch sie betroffen. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes verlangt von den Partnerstaaten den Verzicht, ihre Außenhandelsströme wirtschaftspolitisch zu manipulieren. Bei festen Währungsparitäten werden alle von einem Land ausgehenden Preis- und Einkommenseffekte sich ungehindert auf die Handels- und Zahlungsströme auswirken. Sie werden die Zahlungsbilanzsalden verändern und in den Partnerländern expansive oder kontraktive Tendenzen auslösen.

Diese gegenseitige Konjunkturverbundenheit beschränkt die Möglichkeiten einer autonomen Konjunkturpolitik

²⁾ Memorandum der EWG-Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe (Drucksache 8067*2/XI/1962/5). Brüssel 1962.

³⁾ Zur Unterteilung der Wirtschaftspolitik in Ordnungs- und Ablaufpolitik siehe: Egon Tuchtfeld: Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 2. Jahr (1957), S. 52 ff.

für die Partnerländer. Jedes isolierte Vorgehen würde augenblicklich das Zahlungsbilanzgleichgewicht des betreffenden Landes stören. Die erhoffte Binnenwirkung würde dagegen infolge der externen Reaktionen weitgehend ausbleiben.

In der Außenwirtschaftstheorie hat man diese Zusammenhänge als das „externe magische Dreieck“ bezeichnet. In einem Freihandelssystem besteht eine grundsätzliche Antinomie zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen der Vollbeschäftigung und Preisstabilität, dem Zahlungsbilanzausgleich und konstanten Währungsparitäten. Das einzelne Land steht vor der Alternative, welchen beiden Zielen es vor dem dritten Priorität einräumen will. Für die Schaffung „binnenmarktähnlicher Verhältnisse“, wie sie von der EWG angestrebt werden, kann auf keines der drei Ziele verzichtet werden. Den Partnerstaaten bleibt nur die Möglichkeit, auf ihre wirtschaftspolitische Autonomie zu verzichten und durch eine Koordination ihrer Konjunktur- und Wachstumspolitik sowie eine ergänzende Regionalpolitik diese Antinomie zu überwinden.

IV.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen war die Frage nach den wirtschaftlichen Konsequenzen, die eine Aufgabe der supranationalen Organisationsform in der EWG hätte. Gegenwärtig richtet sich die grundlegende Forderung der französischen Regierung in erster Linie gegen die Rolle, die die EWG-Kommission — gleichsam als supranationaler Motor — bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaft spielt. Wir haben jedoch Grund zur Annahme, daß die gleiche Forderung gegen jede Form supranationaler Kompetenz gerichtet ist.

Die Alternative: internationale oder supranationale Organisationsform ist jedoch nicht allein für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft wichtig. Sie ist gleichermaßen für ihre wirtschaftspolitische Funktionsfähigkeit auch nach Beendigung der Übergangszeit bedeutungsvoll. Sie betrifft nicht den Gemeinsamen Markt, dessen Existenz allein dadurch gesichert ist, daß sich jeder Partnerstaat an die übernommenen Verpflichtungen hält, keinerlei Handelsrestriktionen vorzunehmen. Sie betrifft ausschließlich die Koordination der Wirtschaftspolitik zwischen den Partnerstaaten, die jedoch unlösbar mit der Existenz des Gemeinsamen Marktes verbunden ist.

Hier stellt sich nun die Frage nach der organisatorischen Form der Koordination. Genügt es, wenn die Partnerstaaten unter Beibehaltung der nationalen Kompetenz ihre Wirtschaftspolitik international abstimmen, oder ist die Übertragung begrenzter wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf eine supranationale Behörde erforderlich?

Die Antwort auf diese Frage muß m. E. lauten: Die EWG benötigt eine supranationale Instanz, wenn sie in der geplanten Form funktionsfähig sein soll. Diese Instanz braucht aber nicht notwendigerweise die Kom-

petenz über alle Bereiche der Wirtschaftspolitik zu haben, die in der Gemeinschaft einer Koordination bedürfen.

Zur Begründung dieser Ansicht ist auf die Unterscheidung zwischen ordnungspolitischen und ablaufpolitischen Mitteln der Wirtschaftspolitik zurückzugreifen. Diese Unterscheidung ist auch für Fragen der Organisation und Kompetenzverteilung sehr aussagefähig.

Ordnungspolitische Maßnahmen sollen die Funktionsfähigkeit wirtschaftspolitischer Institutionen durch grundlegende qualitative Änderungen verbessern. Insbesondere die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich der Wettbewerbsprozeß eigenständig vollzieht, werden durch sie bestimmt. Ihrem Wesen nach sind sie einmalig und langfristig orientiert, manchmal sogar irreversibel. Ihre vielschichtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen machen häufig eine politische Gewichtung und Entscheidung erforderlich. In parlamentarischen Staaten liegt die Kompetenz für die Ordnungspolitik daher typischerweise bei der Legislative.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat keine Legislative, der diese Aufgabe naturgemäß zufallen müßte. Denn die gemeinsame Versammlung in Straßburg — allgemein als „Europa-Parlament“ bezeichnet — verfügt zur Zeit nicht über die Kompetenzen eines souveränen Parlaments. Würde sie eines Tages diese Rolle übernehmen, so wäre sie sicherlich auch der geeignete Inhaber der ordnungspolitischen Kompetenz in der Gemeinschaft. Eine derartige Entwicklung in Richtung auf eine Europäische Politische Gemeinschaft wird jedoch von den bestehenden Vertragswerken nicht zwingend vorgeschrieben und erscheint im Augenblick politisch nicht diskutabel.

Die Existenz einer supranationalen Kompetenz würde zwar die ordnungspolitischen Entscheidungen innerhalb der Gemeinschaft erheblich erleichtern und beschleunigen, unbedingt notwendig ist sie jedoch nicht. Bei grundsätzlicher politischer Übereinstimmung würden auch zwischenstaatliche Vereinbarungen ausreichen, um die bestehenden Institutionen schrittweise anzugleichen und ihre gleichmäßige Weiterentwicklung zu garantieren.

Sehr viel anders stellt sich jedoch das Problem bei den ablaufpolitischen Mitteln der Wirtschaftspolitik. Im Gegensatz zur Ordnungspolitik sind diese auf die laufende unmittelbare Steuerung des Wirtschaftsprozesses gerichtet. Jeweils aktuelle wirtschaftspolitische Situationen sollen durch den kurzfristigen Mitteleinsatz beeinflusst werden. Dabei werden vorwiegend quantitative Instrumente eingesetzt, deren grundsätzliche Wirksamkeit aus Theorie und Praxis hinlänglich bekannt ist. Diese Charakteristika machen Einzelmaßnahmen der Ablaufpolitik ungeeignet für langwierige parlamentarische Beratungen. Dort, wo sie in der Realität eine erhebliche Wirksamkeit entfalten,

finden wir sie daher auch in parlamentarischen Staaten in der Hand der Exekutive.

Die gleichen Gründe, die gegen eine parlamentarische Beratung sprechen, sprechen auch gegen internationale Verhandlungen — selbst dann, wenn diese Verhandlungen lediglich zwischen den zuständigen nationalen Exekutivorganen stattzufinden brauchen. Auf die Dauer wird sich eine abgestimmte Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Gemeinschaft nur durch eine supranationale Exekutive mit entsprechenden Kompetenzen durchführen lassen.

In der Kommission besitzt die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ein Exekutivorgan, das grundsätzlich geeignet ist, die Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Gemeinschaft zentral zu steuern. Der EWG-Vertrag allein räumt ihr allerdings so weitgehende Kompetenzen nicht ein. In allen Fragen der internen und externen Stabilisierung fordert er nur relativ lockere Formen der Kooperation. Zwar werden die Konjunkturpolitik, die Währungspolitik und die Wechselkurse in den Artikeln 103 ff. zu einer „Angelegenheit gemeinsamen Interesses“ erklärt; die Kompetenz bleibt aber grundsätzlich bei den nationalen Behörden. Die zuständigen Exekutivorgane der Partnerstaaten werden lediglich aufgefordert, ihre Tätigkeit unter Mitwirkung des Ministerrats und der Kommission laufend zu koordinieren.

Daß diese Vorschriften allein ausreichen werden, eine Politik im Gleichschritt zu garantieren, muß bezweifelt werden. So ist es nur wirtschaftspolitisch folgerichtig, daß sich die Kommission seit dem Beginn der zweiten Übergangsstufe um eine schrittweise Festigung der supranationalen wirtschaftspolitischen Organisation bemüht. Auch ihr Fernziel, die Schaffung einer Währungsunion, ist unter diesem Aspekt nur folgerichtig. Sie würde keinesfalls — wie einige Kritiker behaupten — die Schaffung einer politischen Gemeinschaft voraussetzen. Gerade die Notenbankpolitik läßt sich sehr wohl von den übrigen Bereichen der Politik isolieren — und diese Isolierung wird durch die politische Unabhängigkeit der Notenbank in vielen Staaten bewußt geschaffen.

Theoretische Überlegungen sprechen also für die Notwendigkeit, die Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Gemeinschaft durch eine supranationale Exekutive zentral zu steuern. Auch die praktischen Erfahrungen, die aus der bisherigen Entwicklung der EWG gezogen werden können, sprechen keineswegs gegen diese Folgerung.

Nicht zuletzt aus Mangel an konjunkturpolitischer Koordination sahen sich die Regierungen der Partnerstaaten in den letzten Jahren wiederholt gezwungen,

die ihr in der Übergangszeit noch verbliebenen außenwirtschaftspolitischen Instrumente einzusetzen. So wurden in der Bundesrepublik die Einfuhrzölle gegenüber den Partnerstaaten mehrmals vorzeitig gesenkt, um den inländischen Preisauftrieb durch verstärkte Importe zu bremsen. Diese Möglichkeit entfällt selbstverständlich mit dem Ende der Übergangszeit.

Mit dem gleichen Ziel wurden 1961 die Deutsche Mark und der holländische Gulden gegenüber dem Dollar aufgewertet. Die französische Regierung sah sich zweimal gezwungen, das Zahlungsbilanzgleichgewicht durch eine Abwertung des Franc zu verbessern. Nach Art. 107 des EWG-Vertrags bleibt diese Möglichkeit zwar formaljuristisch auch nach Ablauf der Übergangszeit erhalten. Doch sind sich sowohl die verantwortlichen Politiker als auch die meisten Wissenschaftler einig darüber, daß Änderungen der Wechselkurse ebenso wie ihre völlige Freigabe mit der vollen Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes nicht vereinbar sind.

V.

Vor vier Jahren hat Jürgensen eingehend die weltwirtschaftlichen Konsequenzen analysiert, die ein Beitritt Großbritanniens zur EWG gehabt hätte.⁴⁾ Dieser Beitritt hätte die unerwünschten Abschließungseffekte, die oben als das zweite zentrale Problem moderner Integrationspolitik bezeichnet wurden, entscheidend verringert. Er hätte darüber hinaus wesentliche neue Impulse zur liberalen und doch realistischen Neuordnung der Weltwirtschaft auslösen können — Impulse, die sich in der ursprünglichen Konzeption der Kennedy-Runde bereits ankündigten.

Wir wissen heute, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in naher Zukunft diese weltweite Funktion nicht wird übernehmen können. In ihrer ersten grundlegenden Krise, einer Krise, die wie die gegenwärtige rein politische Ursachen hatte, beschränkte sie sich wieder auf ihre regionalen Funktionen. Sie blieb, wie Jürgensen es damals ausdrückte, „ein kontinental-europäischer Verein zur Verbesserung der gegenseitigen Arbeitsteilung“.

Heute steht die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft erneut in einer grundlegenden politischen Krise. Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten sind dieses Mal Fragen der inneren Organisationsstruktur der Gemeinschaft, die oben als das erste zentrale Problem der Integrationspolitik bezeichnet wurden. Dieses Mal geht es nicht um die externe Entwicklung und Politik der Gemeinschaft, sondern um ihre interne Funktionsfähigkeit, das heißt: Dieses Mal geht es um ihre Existenz.

⁴⁾ Harald Jürgensen: Der Beitritt Großbritanniens zur EWG. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 13. Jg. (1962), S. 239 ff.