

Die europäische Einigung in einer neuen Phase

Autor(en): **Snoy, Jean-Charles**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **40 (1960-1961)**

Heft 2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161072>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die europäische Einigung in einer neuen Phase

JEAN-CHARLES SNOY

Wir freuen uns, unseren Lesern nachstehend einen in der Februarnummer 1960 der Revue générale belge erschienenen Aufsatz von Baron Snoy et d'Oppuers in deutscher Übersetzung vorlegen zu können. Der Verfasser, früherer Generalsekretär im belgischen Wirtschaftsministerium, spielte bei den Verhandlungen über die Errichtung der EWG eine führende Rolle und ist Mitunterzeichner der Römer Verträge. Zugleich wirkte er in der OECE seit deren Gründung an maßgebender Stelle mit. Wie kaum ein anderer hat er deshalb Einblick in die Leidensgeschichte und Probleme der europäischen Integration. Beginnend mit einem kurzen Rückblick auf die Einigungsbestrebungen seit 1945 befaßt er sich im vorliegenden Aufsatz vor allem mit dem gegenwärtigen Integrationskonflikt, wobei er mit kritischen Bemerkungen nicht zurückhält.

Die Redaktion

Die Pariser Wirtschaftskonferenz vom 12. und 13. Januar 1960 und die am 14. Januar im Château de la Muette abgehaltene Sitzung des Ministerrates der OECE haben zu einem neuen Ausgangspunkt für die wirtschaftliche Einigung Europas geführt. An den Verhandlungen nahmen außer den 18 europäischen Mitgliedstaaten der OECE auch die USA und Kanada teil.

In dieser neuen Phase der wirtschaftlichen Einigung Europas scheinen somit zwei außereuropäische Staaten zu einer maßgebenden Rolle berufen zu sein. Das Interesse dieser Staaten für die europäische Zusammenarbeit ist freilich nicht neu. Es zeigte sich schon 1947 in großzügiger Weise in Form des Marshallplanes. Seit der Gründung der OECE im Jahre 1948 haben die USA und Kanada überdies, ohne Mitglieder zu sein, an dieser Organisation als assoziierte Staaten ihr dauerhaftes Interesse bekundet. Ihre Delegationen waren immer gegenwärtig und tätig, ohne jedoch an den Entscheidungen teilzunehmen. Künftig soll ihre Mitwirkung weiter gehen.

Es ist im übrigen bemerkenswert, daß Artikel 2 des Atlantikpakts eine wirtschaftliche Zusammenarbeit der verbündeten Staaten vorsieht. Bis jetzt hatte diese Bestimmung aber noch nicht Anlaß zu einem institutionellen Ausbau gegeben. Allgemein bestand die Meinung, daß die OECE, die außer den europäischen Mitgliedstaaten der NATO andere, vor allem neutrale Staaten (Schweiz, Schweden, Österreich, Irland und Spanien) umfaßt, der geeignete Ort sei, um über die die Verbündeten interessierenden wirtschaftlichen Probleme zu diskutieren.

Die in Paris gefaßten Beschlüsse haben ihren Ursprung in den Schwierigkeiten, die sich aus dem Scheitern der Verhandlungen über die Freihandelszone,

welche den Gemeinsamen Markt mit den übrigen Ländern der OECE hätte verbinden sollen, ergaben. Außerdem sollten auch für die Behebung der Schwierigkeiten der amerikanischen Zahlungsbilanz und für das Problem der Hilfe an die Entwicklungsländer Lösungen gefunden werden.

Europäische Einigung ohne Zwang

Es ist klar, daß die europäische Einigung eine Sache ganz Europas ist. In einer Verlautbarung vom 24. November 1959 erklärte der belgische Premierminister Eyskens: «Für Belgien kann der Vertrag der Sechs kein Endziel sein. Er ist nur ein Schritt auf dem Weg der Erweiterung des Austauschs zwischen allen Ländern Europas und der Welt.»

Infolge besonderer Umstände, die einzelne Länder früher zu Entscheidungen veranlaßten als andere, gibt es heute ein kleines Europa. Dieses wird aber weder dem Ziel der Europäer gerecht noch ist es wirklich Ausdruck der europäischen Zivilisation noch entspricht es einem harmonischen Gleichgewicht der Kräfte und Interessen.

Es ist nützlich, sich daran zu erinnern, daß die Einheit Europas kein neuer Gedanke ist. Er ist seit Jahrhunderten den großen Figuren unserer Geschichte gegenwärtig gewesen. Burgunder, Spanier, Franzosen und Deutsche versuchten ihn mit Zwang und Waffen zu verwirklichen, und Europa erlebte mehrmals in jedem Jahrhundert Kriege, die kaum ein anderes Ziel als die Herrschaft über Europa hatten. Die Geschichte hat deutlich gezeigt, daß die Stärke des nationalen Bewußtseins der europäischen Völker diese Art der Verwirklichung ausschließt. Der neue Charakter der europäischen Politik seit 1945 besteht gerade darin, daß ihre Urheber auf den Zwang verzichten wollen und die Einheit Europas durch die freie Zustimmung eines jeden Volkes zu erreichen versuchen.

Die tragende Idee dieses Unterfangens hat Churchill in seiner Zürcher Rede vom 19. September 1946 aufs schönste ausgedrückt: «Dieser edle Kontinent, der die schönsten und kultiviertesten Gegenden der Erde in sich schließt und der ein ausgeglichenes und gemäßigtes Klima genießt, ist die Heimat aller großen Rassen der westlichen Welt. Er ist der Ursprung des christlichen Glaubens und der christlichen Moral. Er ist der Anfang der meisten Kulturen, der Künste, der Philosophie und der Wissenschaft der alten und neuen Zeit. Wenn Europa erst einmal im Genuß seines gemeinsamen Erbes geeint wäre, wären dem Glück, dem Gedeihen und dem Ruhm seiner 300—400 Millionen Einwohner keine Grenzen gesetzt.»

Es ist eine gewaltige Aufgabe, die Einheit Europas durch das gegenseitige Einverständnis seiner Völker erreichen zu wollen. Sie setzt ein Verständnis und eine Geduld voraus, die jeder Prüfung standhalten; sie erfordert eine tiefe

Achtung vor den nationalen Sonderinteressen und den Eigenschaften jeder Region; sie muß alles Verwandte vereinen, ohne eine einzige Besonderheit zu unterdrücken; sie muß aus Berufung ein Werk der Liebe sein, das naturgemäß auf die Dürre der Texte allergisch ist und das sich auf eine Tradition von Toleranz und geistiger Aufgeschlossenheit stützt. Nichts ist ihr fremder als die Zentralisierung der Macht und die unmenschliche Mechanik eines vereinfachten Systems von Institutionen. Sie ruht ganz auf Überredung und freier Zustimmung, auf Gemeinschaftsgeist und Aufbietung des Gefühls. Um zu gelingen, muß sie in jedem Menschen den Sinn für die Persönlichkeit der anderen, für die Mäßigung im Urteil und das Bewußtsein der geistigen Dinge wecken.

Es war sicher nicht zu erwarten, daß sich die Reifung der Geister und Sitten im Hinblick auf die europäische Einheit überall im gleichen Rhythmus vollziehen würde. Sie konnte nicht ohne Widerstände vor sich gehen, und es war nötig, die Berechtigung dieses Widerstandes anzuerkennen. Deshalb mußte der Weg, dem Europa folgt, regellos und in gewisser Hinsicht willkürlich sein.

Das freie Europa

18 Monate nach Churchills Zürcher Rede, die eine weite und tiefe Wirkung ausübte, unterzeichneten Frankreich, England und die drei Benelux-Staaten den Vertrag von Brüssel vom 17. März 1948. Es handelte sich um eine militärisches Verteidigungsbündnis im Anschluß an den Prager Staatsstreich. Einen Monat später, am 16. April 1948, unterzeichneten in Paris die 17 Staaten Belgien, Dänemark, Westdeutschland, England, Frankreich, Griechenland, Holland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und die Türkei (Spanien ist seit 1959 Mitglied) die Charta der OEEC, deren Aufgabe es war, auf wirtschaftlichem Gebiet eine enge Zusammenarbeit herzustellen, welche mit Hilfe des Marshallplans die Wiederaufrichtung der europäischen Wirtschaft und die Abschaffung der Schranken zwischen den Märkten gewährleisten sollte.

Am 4. April 1949 wurde der Nordatlantikpakt unterzeichnet, der die Vereinigten Staaten und Kanada mit zehn (später 13) europäischen Staaten in einer militärischen Allianz verband (Belgien, Dänemark, Deutsche Bundesrepublik, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Holland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Türkei, USA). Am 5. Mai desselben Jahres konstituierte sich, mit politischen und kulturellen Zwecken, unter Ausschluß jedes Militärbündnisses, der Europarat, dem folgende 15 bereits der OEEC angehörenden Länder beitraten: Deutsche Bundesrepublik, Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Norwegen, Holland, Großbritannien, Schweden, Türkei.

Das durch die Verträge von 1948 und 1949 entworfene System tendierte

auf eine mehr oder weniger vollständige Gruppierung aller freien europäischen Länder. Die Tschechoslowakei, welche sich 1947 der vorbereitenden Konferenz der OEEC anzuschließen versucht hatte, sah sich durch die Sowjetunion auf brutale Weise daran gehindert.

Das Europa der Sechs

Im folgenden Stadium erlaubten es jedoch die Sonderinteressen nicht allen Ländern, die Anstrengungen im gleichen Rhythmus fortzusetzen. Die Verträge von 1948 und 1949 ließen jeder Regierung den vollen Umfang ihrer Souveränität; zwar entwickelte sich der Solidaritätsgeist und schuf völlig neue Gewohnheiten des Vertrauens und der Zusammenarbeit; ein starker moralischer Druck wirkte für die europäische Sache, und die Ergebnisse waren, besonders auf wirtschaftlichem Gebiet, beträchtlich. Die Frage des teilweisen Verzichts auf die Souveränität stellte sich aber nicht in zwingender Weise. Man konnte davon absehen, sie zu beantworten.

Der Schumanplan, den der französische Außenminister am 3. Mai 1950 lancierte, ging von kühneren Ideen aus. Er war dazu bestimmt, die Kohlen- und Stahlindustrien Frankreichs und Deutschlands in solchem Maße zu verschmelzen, daß ein Krieg zwischen den beiden Mächten unmöglich würde, und er sah zu diesem Zweck eine teilweise Abtretung der Souveränität an übernationale Institutionen vor. Schuman, der vor allem das deutsch-französische Problem lösen wollte, lud die anderen europäischen Länder zur Teilnahme an dem von ihm konzipierten politischen Werk ein. Italien und die Benelux-Länder, ebenso Deutschland, nahmen die Einladung an. Das war der Anfang des Europas der Sechs.

Warum schlossen sich andere Länder diesem Unternehmen nicht an? Vor allem wäre England in Frage gekommen, dessen wirtschaftliche Struktur ebenfalls an eine mächtige Kohlen- und Stahlindustrie gebunden ist. Aber das Ausmaß des geplanten Souveränitätsverzichts hinderte die Engländer daran, sich anzuschließen; die rechtlich kühnen Formeln des Schumanplans stießen sie ab. Die anderen europäischen Länder zogen es ebenfalls vor, zu warten und zuzusehen.

Die sechs Delegationen arbeiteten rasch, und am 9. März 1951 wurde ein in den großen Linien dem Plan entsprechender Vertrag unterzeichnet.

Die Westeuropäische Union

Durch den Erfolg ermutigt, planten die sechs Regierungen ein noch kühneres Unternehmen. Über den Bereich der wirtschaftlichen Integration hinaus sah

der Plevenplan eine europäische Armee vor, und der Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft wurde am 27. Mai 1952 unterzeichnet. Trotz der Vorsicht bezüglich der Souveränitätsabtretung im militärischen Bereich war das Prinzip einer gemeinschaftlichen Außenpolitik logisch gegeben, und die wirtschaftliche Fusion der sechs Länder in einem einzigen Markt schien folgen zu müssen. Tatsächlich wurden in Straßburg und Rom Verhandlungen geführt, die ziemlich vollständige Dossiers ergaben. Auch hier nahmen keine anderen Länder als die sechs die vorgesehene Souveränitätsabtretung in Kauf. Es muß jedoch anerkannt werden, daß Großbritannien damals, als die Verwerfung des Vertrages durch die französische Nationalversammlung (30. August 1954) als ein großer Rückschlag für die europäische Politik erschien, eine Initiative und einen Mut zeigte, die weit über seine traditionellen Bindungen hinausgingen. Es bildete mit den sechs Ländern des Schuman-Planes die Westeuropäische Union, in der zwar die Armeen nicht integriert wurden, die aber doch einen weiteren Schritt auf die politische Zusammenarbeit hin bedeutete.

Die wirtschaftliche Integration

Da die Abtretung der Souveränität an gemeinschaftliche Institutionen in politischen Belangen auf Schwierigkeiten stieß, konzentrierten die Förderer der europäischen Sache ihre Anstrengungen auf das wirtschaftliche Gebiet. Die OECE hatte bereits mit der Beseitigung der Handelsschranken begonnen. Die 1950 von den Mitgliedstaaten errichtete Europäische Zahlungsunion hatte die Hindernisse im Zahlungsverkehr beseitigt. Der Liberalisierungskodex ging seit 1949 gegen die quantitativen Einschränkungen vor und erreichte es bis 1955, 90% davon abzuschaffen. Aber auf der Ebene der Zolltarife hatte die OECE nichts erreicht, trotz der Anstrengungen des Low Tariff Club, der die skandinavischen, die Benelux-Länder und die Schweiz vereinigte.

Das wirtschaftliche Europa benötigte Lösungen, welche die Zölle völlig abschafften und die letzten quantitativen Beschränkungen entfernten. Die freie Bewegung der Menschen und der Arbeit, ebenso der freie Kapitalverkehr, mußten erlaubt werden. Dies war das Werk der am 1. Juni 1955 in Messina auf Initiative der Benelux-Staaten abgehaltenen Konferenz. Diese Konferenz war eine Sitzung des Ministerrates der Montanunion und umfaßte deshalb die sechs Staaten des kleinen Europa. Als man aber daran ging, ein Programm zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes aufzustellen, lud man auch Großbritannien als Mitglied der Westeuropäischen Union zur Teilnahme ein, und die Generalsekretariate der OECE und des Europarates folgten den Verhandlungen. In jenem Zeitpunkt stand der Schaffung eines das ganze freie Europa umfassenden gemeinsamen Marktes nichts entgegen.

So nahmen die Engländer bis zum Dezember 1955 aktiv an den Verhandlungen teil. Wenn sie sich nachher zurückzogen, so wahrscheinlich deshalb, weil es ihnen schwierig erschien, sich an einem durch eine Zollunion gebildeten gemeinsamen Markt zu beteiligen, während ein aus einer Freihandelszone bestehender gemeinsamer Markt ihnen besser zugesagt hätte. Diese letztere Form hätte es ihnen erlaubt, mit ihrer Zollautonomie auch die Vergünstigungen aufrechtzuerhalten, die sie nach den 1933 geschlossenen Übereinkünften von Ottawa den Ländern des Commonwealth zu gewähren verpflichtet waren.

Als die sechs Regierungen auf der Konferenz von Venedig vom 30. Mai 1956 den Bericht von Spaak genehmigten und beschlossen, den Vertrag über den Gemeinsamen Markt und den Euratom-Vertrag auszuarbeiten, äußerten sie sich im Hinblick auf die anderen europäischen Länder in folgender Weise: «Die sechs Regierungen, im Wunsche, den europäischen Aufbau auf breitester Basis weiterzuführen, legen Wert darauf, die Teilnahme der anderen Mitgliedstaaten der OECE an den Brüsseler Verhandlungen oder mindestens ihren Beitritt oder ihre Zustimmung zu den abgeschlossenen Verträgen zu ermöglichen. Jedenfalls werden die abzufassenden Verträge, wie es in Messina vorgesehen wurde, Bestimmungen über den Beitritt und die Assoziation dritter Staaten enthalten. Schließlich geben die Außenminister ihrer Hoffnung Ausdruck, schon jetzt die Länder willkommen heißen zu können, welche zur Mitarbeit an ihrem Unternehmen bereit sind.»

Diese feierliche Einladung wurde durch den Präsidenten der Regierungskonferenz, Spaak, allen Mitgliedern der OECE zugestellt. Sie wurde Gegenstand aktiver Verhandlungen, welche am 19. Juli 1956 zu einer Resolution des Rates der OECE führte, worin der Grundsatz eines multilateralen Anschlusses der Länder der OECE an den Gemeinsamen Markt der Sechs angenommen und die Suche nach den Modalitäten in Form einer Freihandelszone beschlossen wurde.

Die Freihandelszone

Das war der Beginn langer Verhandlungen, welche denjenigen über die Römer Verträge parallel liefen und in deren Verlauf die 17 Mitgliedstaaten der OECE (unter Einschluß der Sechs) nach dem 13. Februar 1957 beschlossen, Verhandlungen einzuleiten, um «in Europa eine Freihandelszone zu errichten, welche auf multilateraler Basis den Gemeinsamen Markt der Sechs und die übrigen Mitgliedstaaten verbindet». Der Leidensweg dieser Verhandlungen war lang. Die Besprechungen wurden unter allgemeinem Einverständnis verlangsamt, um die Ratifikation der Römer Verträge nicht zu gefährden. Vom Oktober 1957 an wurden sie beschleunigt, scheiterten aber bald an den französischen Schwierigkeiten.

Keiner der anderen Staaten der EWG fand die technischen Probleme unüberwindlich, welche die Errichtung einer Zone freien gegenseitigen Warenaustausches stellte, die sich rund um den Gemeinsamen Markt der Römer Verträge erstreckte, ohne daß eine gemeinsame Zollschranke die Mitgliedstaaten von der Außenwelt trennte. Dieses weniger vollkommene System eines gemeinsamen Marktes, das die Partnerländer weniger eng verband, konnte als ein erster Schritt zu einem kohärenteren und vollkommeneren System gelten.

Es hatte überdies den großen Vorzug, dem traditionellen Austauschnetz eine unter Umständen verhängnisvolle Veränderung zu ersparen, wie gewisse Mitglieder des Gemeinsamen Marktes, vor allem die Beneluxstaaten und Deutschland, sie fürchten mußten. Der traditionelle Export der Beneluxstaaten in die OECE-Länder, welche nicht den Sechs angehörten, betrug mehr als 25% des Gesamtexports; bei Deutschland handelte es sich um fast 30% des Gesamtexports. Diese Länder hatten ein gewaltiges Interesse daran, diesen Austausch ohne jede Schranke durch die Errichtung einer Freihandelszone fortzuentwickeln.

Frankreich, das nur 15% seines Gesamtexportes in diese Länder liefert, sah die Vorteile einer Lösung nicht ein, die seine protektionistische Überlieferung verletzte. Es hatte eine ungeheure Anstrengung unternommen, um gegenüber den Ländern des Gemeinsamen Marktes diesen Protektionismus aufzugeben, und es wollte nicht weiter gehen, sondern verlegte seine traditionelle Politik des Protektionismus an die äußere Grenze des neuen Ganzen, dessen Teil es geworden war.

Dies sollte die Gemeinschaft der Sechs zu einem fundamentalen politischen Fehler verleiten, weil sie die psychologischen und politischen Faktoren unterschätzten, welche sich bei den übrigen Ländern infolge des Erfolges des Römer Vertrags entwickelt hatten. Den Urhebern und Verwirklichern dieses Vertrages waren seine Grenzen und Lücken bekannt, aber der Außenwelt erschien er als eine gefährliche Konzentration wirtschaftlicher Macht und schuf bei Dritten einen Komplex der Unterlegenheit und der Furcht. Jede geschlossene Haltung des Gemeinsamen Marktes mußte als Neuauflage von Napoleons Kontinental Sperre interpretiert werden, als Weigerung, die Erträge eines großen Marktes zu teilen, als Drohung weiterer wirtschaftlicher Unterdrückung. Diese Auffassung herrschte vor allem in den kleinen Ländern der OECE, wo der traditionelle Export nach den sechs Ländern einen beträchtlichen Teil des Gesamtexports ausmachte. Er betrug beispielsweise für Österreich 49%, für Griechenland 48%, für die Schweiz und für Dänemark 30%, für die Türkei und für Schweden 34% (Zahlen von 1956).

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der OECE waren 1958 besonders unglücklich. Im Oktober 1957 hatten die Engländer als Ausgangspunkt der Verhandlungen ein Dokument vorgelegt, das jenen Typus von Freihandelszone beschrieb, dessen Annahme sie be-

günstigten. Dieses Dokument konnte nicht in der gegebenen Form angenommen werden. Es war deshalb normal, daß die französische Regierung im März ihrerseits ein Projekt ausarbeitete. Aber mit Rücksicht auf die Einheit der Sechs war dieses Projekt zunächst Gegenstand dorniger Verhandlungen der Sechs, und erst im Oktober 1958, fast ein Jahr nach dem britischen Dokument, wurde den anderen Mitgliedern der OECE ein gemeinsames Memorandum unterbreitet. Es handelte sich um das Ockrent-Memorandum, nach dem Namen des ständigen belgischen Delegierten, der die mit der Redaktion beauftragte Gruppe präsidierte. Inzwischen waren die Verhandlungen über technische Fragen wie die Ursprungskontrolle, die Nationalität der Produkte, den Carli-Plan usw. in einer gereizten und bitteren Stimmung weitergegangen, und die französischen Delegierten glänzten durch ihre außerordentliche Virtuosität in der Kritik aller vorgeschlagenen Lösungen.

Bevor das Memorandum der Sechs vom Oktober 1958 Gegenstand von Verhandlungen mit den anderen Ländern bilden konnte, wies die französische Regierung in einem der Presse am 15. November 1958 durch Informationsminister Soustelle mitgeteilten Communiqué die britischen Thesen in bezug auf die Freihandelszone zurück, weil sie keinen gemeinsamen Außentarif vorsahen. Nun ist gerade das Fehlen eines gemeinsamen Außentarifs das Charakteristikum einer Freihandelszone im Gegensatz zu einer Zollunion. Soustelles Erklärung verneinte so die Möglichkeit von Verhandlungen auf der Basis jener Formel, welche Frankreich, wie die übrigen Länder der OECE, bereits 1956 in den sukzessiven Entscheidungen der OECE angenommen hatte und welche es soeben bestätigt hatte, als es mit seinen Partnern einen Monat zuvor das Memorandum der Sechs eingereicht hatte, worin die Umrisse der von den Sechs empfohlenen Freihandelszone beschrieben wurden.

Es ist verständlich, daß der Vorsitzende Maudling es nach dieser Erklärung für angezeigt erachtete, die Verhandlungen abubrechen. Heute ist es indessen klar, daß dieser Abbruch ein Irrtum war. Er ersparte es den Sechs, die Verantwortung für ihr Memorandum zu tragen und ihre durch die französische Geste schwer geschädigte Einheit wiederzufinden. Die französische Regierung fühlte sich von ihren in den früheren venezianischen und OECE-Beschlüssen beruhenden moralischen Verpflichtungen entbunden und glaubte ihrer Feindseligkeit gegenüber einer Freihandelszone ungehindert Ausdruck geben zu können.

Diese Situation verschärfte sich im Rat der OECE vom 15. Dezember 1958 durch einen absurden Streit zwischen Franzosen und Briten über geringe oder bedeutungslose Kontingente, welche am 1. Januar 1959 zwischen Partnern des Römer Vertrags eröffnet wurden.

Nach der französischen Ansicht, die sich 1959 noch verfestigt hat, kann von einer Freihandelszone zwischen den Sechs und den andern Mitgliedern der OECE keine Rede mehr sein. Es ist unwahrscheinlich, daß die französische Regierung irgendeine Form multilateralen Zusammenschlusses mit ihnen an-

nimmt. Indessen bleiben bilaterale Verträge in ihren Augen möglich. Es ist aber immerhin erlaubt, zu fragen, ob Frankreich unter irgendeiner Formel, sogar durch einen einfachen Beitritt zum Römer Vertrag, das Vereinigte Königreich in den Gemeinsamen Markt aufnähme. Für gewisse Franzosen würde die Gegenwart der Briten die Möglichkeit einer französischen «leadership» im europäischen Aufbau beseitigen und wäre deshalb aus politischen Gründen wenig erwünscht.

Die Sechs und die Sieben

So hat sich die Europäische Gemeinschaft von den Auffassungen entfernt, die sie in Messina und Venedig leiteten, von den feierlichen Erklärungen auf dem Kapitol in Rom, die in den Vertrag aufgenommen wurden und sogar von der Verwirklichung der im Art. 228 des Vertrages über den Gemeinsamen Markt vorgesehenen Bestimmungen. Diese Lage ist beunruhigend, nicht nur für die Länder, welche fürchten, sich als Isolierte mit der wirtschaftlichen Macht der Gemeinschaft zu messen, sondern für die Gemeinschaft selber, weil gewisse ihrer Mitglieder verpflichtet werden, ihre Handelsinteressen auf wichtigen traditionellen Märkten zu opfern.

Für die Benelux-Staaten ist es klar, daß ihre Teilnahme an einem großen inneren Markt des Kontinents für ihre Zukunft wichtig ist, aber es ist nicht weniger klar, daß ihre Meerlage, die ihr hauptsächlich geographischer Vorteil ist, unendlich viel besser hätte ausgewertet werden können, wenn es möglich gewesen wäre, die Austauschbeschränkungen mit den andern europäischen Ländern, vor allem mit Großbritannien und den skandinavischen Staaten, vollständig zu beseitigen.

Um dem französischen Standpunkt entgegenzukommen, unterbreitete die EWG-Kommission 1959 dem Ministerrat der Sechs Vorschläge, die vorsehen, das Problem der Beziehungen mit dritten Ländern auf weltweiter Grundlage anzuschneiden. Eine solche Anregung hat den unbestreitbaren Vorteil, daß sie die EWG zwingt, eine liberale Handelspolitik zu verfolgen und im gegebenen Augenblick den Wünschen der amerikanischen Politik und besonders des Dillon-Plans zur Senkung der Zolltarife entgegenzukommen. Sie hat aber den Nachteil, daß sie die europäischen Verhandlungen in eine ferne Zukunft verschiebt und den Aufbau Europas auf die engen Grenzen der sechs Länder beschränkt.

So wurde sie auch von den übrigen europäischen Ländern verstanden, welche beschlossen, einen gemeinsamen Markt der Sieben in Form einer Freihandelszone zu schaffen. Schweden ergriff im Mai 1959 die Initiative und vereinigte die drei skandinavischen Länder, die Schweiz, Österreich, Portugal und das Vereinigte Königreich. Der Vertrag über die kleine Freihandelszone zwischen

diesen Staaten wurde Ende 1959 in Stockholm unterzeichnet. Er wird sofort ratifiziert werden, und seine erste Etappe — eine Reduktion von 20% auf den Zöllen zum gegenseitigen und ausschließlichen Vorteil der Partner — soll am 1. Juli 1960 vollzogen werden. Die anderen Etappen werden jenen des Gemeinsamen Marktes der Sechs parallel laufen. Sowohl die Motivierung des Vertrags als auch die feierlichen Erklärungen der Mitglieder der neuen Gruppe betonen den Wunsch, daß eine Form des Zusammenschlusses mit den Sechs gefunden werde, aber bis heute sind keine Verhandlungen auf europäischer Ebene angeknüpft worden.

Das geteilte Europa

So gleitet das wirtschaftliche Europa rasch einer Teilung in zwei Gruppen entgegen, jene der Sechs und jene der Sieben. Innerhalb von beiden werden die vorgesehenen Zollreduktionen den innern Austausch begünstigen, zum Schaden der ehemaligen Handelsbeziehungen. Es ist normal, daß diese Entwicklung zu einer Herausbildung von Wirtschaftsbeziehungen führt, die von jenen der Vergangenheit verschieden sind, und daß neue Interessengruppierungen entstehen. Es wird schwierig sein, neue Gegensätze und Rivalitäten auf der Ebene der Wirtschafts- und Handelsinteressen zu vermeiden, die ihrerseits den Anfang politischer Rivalitäten bilden könnten. Ein derartiges Resultat könnte von denen, welche die Einheit Europas wollen, nicht gebilligt werden; es würde das freie Europa schwer schädigen und könnte die atlantische Allianz untergraben.

Die Vereinigten Staaten, welche traditionsgemäß an der europäischen Zusammenarbeit und Integration interessiert sind, wurden dadurch beunruhigt. Sie selber spüren das wachsende Gewicht ihrer finanziellen und militärischen Lasten zur Verteidigung der freien Welt, und sie haben in der Überzeugung, daß das erneuerte und geeinte Europa ihnen die Bürde tragen helfen könne, einzugreifen beschlossen. Unterstaatssekretär Douglas Dillon hat in Europa Sondierungen und Konsultationen vorgenommen. Die vier westlichen Großen sind am 21. Dezember 1959 auf höchster Ebene zusammengekommen, und aus ihrer gemeinsamen Bemühung sind die Beschlüsse vom 12.—14. Januar 1960 hervorgegangen.

Die Argumente gegen die Freihandelszone

Bevor wir zur Analyse dieser Beschlüsse schreiten, müssen eine Anzahl von Mißverständnissen zerstreut werden. Nach gewissen Kommentatoren und manchmal sogar nach den Urhebern der Verträge wäre der Gemeinsame Markt der Sechs ein politisches, die Freihandelszone der Sieben ein wirtschaftliches Unternehmen. Diese Behauptungen vereinfachen die Lage jedoch zu sehr und

sind deshalb kaum richtig. Die Verfechter der europäischen Einheit, welche deren Aufbau in Messina propagierten, wollten das Problem auf dem Umweg über die wirtschaftlichen Interessen anpacken, nachdem ein politisches und militärisches Unternehmen, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, gescheitert war. Ihre Absicht war es, eine Infrastruktur solidarischer wirtschaftlicher Interessen zu schaffen und durch die Notwendigkeit gemeinsamer Institutionen eine Bewegung einzuleiten, welche auf das Politische übergreifen würde. Vorsichtiger als anlässlich des Schumanplans, haben sie auf die Schaffung einer übernationalen vollziehenden Gewalt verzichtet, welche von den Regierungen unabhängig gewesen wäre, und haben die Exekutivgewalt in die Hände eines Ministerrates gelegt, der, nach zwei Etappen der Übergangsperiode, Mehrheitsbeschlüsse fassen wird. Bis zum Ablauf dieser Zwischenperiode dürfen wichtige Beschlüsse nur einstimmig gefaßt werden, wodurch jeder Staat über das Veto verfügt, durch welches Frankreich die Geschichte der Verhandlungen mit Dritten beherrscht hat. Kurz, der Gemeinsame Markt der Sechs ist vor allem ein wirtschaftliches Unternehmen, dessen Erfolg die Voraussetzung einer politischen Integration ist.

Auch ist es gefährlich, diesen Endzweck zu sehr zu betonen, denn die Einstellung gewisser Regierungen gegenüber allen Abtretungen der Souveränität in lebenswichtigen Belangen bleibt ablehnend, wie es die letzte Krise der Montanunion bewiesen hat.

Auf der anderen Seite ist das Europa der Sieben kein rein wirtschaftliches Unternehmen. Es erwuchs aus dem Unterlegenheitskomplex, den die gescheiterten Verhandlungen in der OECE zur Folge hatten, sowie aus der Furcht, welche ein Gemeinsamer Markt mit exklusivem Anspruch erweckte. Es hat zum Ziel, Verhandlungen zu einem Zusammenschluß zu erlauben und vertritt dadurch in gewissem Sinne die Idee der europäischen Einheit. Sein institutionelles System ist gegenüber jenem des Gemeinsamen Marktes vereinfacht, aber sein Ministerrat kann mit Stimmenmehrheit über die Klagen Beschlüsse fassen, welche ihm bezüglich mangelhafter Befolgung der Vertragsverpflichtungen eingereicht werden. Es ist auch hier natürlich, daß die wirtschaftliche Fusion eine Interessensolidarität nach sich zieht, welche sich künftig auf die politische Ebene übertragen kann.

Es wäre übrigens gefährlich, zu glauben, das politische Europa müsse sich auf die Sechs beschränken. Läßt es sich denken, daß die parlamentarische Tradition durch eine Gruppe von sechs Ländern adäquat vertreten wird, von denen die drei wichtigsten offensichtlich noch nicht über ein gründlich eingewurzelttes parlamentarisches Regime verfügen? Könnte ein politisches Europa ohne die Teilnahme der konstitutionellen Monarchien Großbritanniens und der skandinavischen Staaten aufgebaut werden? Verlangt das unerläßliche Gleichgewicht nicht, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten praktisch alle großen politischen Tendenzen der europäischen Demokratien vertreten?

In Ermangelung eines politischen Rahmens von genügender Weite wird es schwer halten, der Anwendung von Zwang zu entgehen, den die Erbauer des Europas des 20. Jahrhunderts unter allen Umständen vermeiden sollten. Bedenken dieser Art bestehen besonders in den kleinen Staaten der Benelux, deren Gewicht sich angesichts der Interessen der Partnerstaaten als zu gering erweisen könnte.

Man hat auch behauptet, eine Freihandelszone sei eine mißbräuchliche Beteiligung am Gewinn eines gemeinsamen Marktes, ohne daß der normale Preis für das Beitrittsrecht entrichtet werde. Aber besteht dieser Preis nicht hauptsächlich in der völligen Abschaffung der Zölle und Kontingente? Hierin sind die Anstrengungen für eine Zollunion und für eine Freihandelszone identisch. Der Unterschied zwischen den beiden liegt lediglich darin, daß im einen Fall ein gemeinsamer Außentarif geschaffen wird, im anderen Fall die Zollautonomie der Mitgliedstaaten nach außen erhalten bleibt. Das Fehlen eines gemeinsamen Außentarifs schafft zweifellos Komplikationen und droht mißbräuchliche Umleitungen des Handels zu provozieren, aber diese Gefahr schwindet, wenn alle Partner eine liberale Politik verfolgen und keiner einem ernsthaften Protektionismus huldigt. Was die praktische Möglichkeit des Funktionierens einer Freihandelszone betrifft, so wird sie ohne Zweifel durch die Anwendung des Stockholmer Vertrags aufgezeigt werden.

Gewisse Leute glauben gern, das vereinigte Europa habe in der Welt eine dritte Kraft darzustellen, eine Art Schiedsrichter zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten. Tatsächlich kann Europa durch seine Einheit gewaltige Kräfte mobilisieren und den Werten, die es vertritt, eine große Ausstrahlung sichern. Aber wie viele Jahrzehnte werden nötig sein, diese Einheit zu bauen, welche nur gelingen kann, wenn kein Zwang angewendet wird? Und wäre es nicht Wahnsinn, sich auf Grund eines unvernünftigen Stolzes aus der Solidarität der freien Welt zu lösen? Es ist nicht erwiesen, daß die Rolle einer dritten Macht für Europa wünschbar ist, und Europa ist jedenfalls noch weit davon entfernt, eine solche Rolle zu spielen.

Kann man das Problem der Beziehungen zwischen dem Gemeinsamen Markt der Sechs und dritten Ländern in einem weltweiten Rahmen lösen? Es hat sich in allen Handels- und Zollverhandlungen gezeigt, daß eine befriedigende Reziprozität nur durch gegenseitige Konzessionen der Staaten zu erreichen ist. Die Gegenseitigkeit ist schwer zu erreichen zwischen Ländern, deren Struktur und Traditionen sehr verschieden sind. Die gewaltigen Anstrengungen des GATT haben immer nur zu Teilresultaten geführt, und man kann sich als wahrscheinliches Ergebnis der Anstrengungen für eine weltweite Zollreduktion nur eine begrenzte und teilweise Verminderung der protektionistischen Schranken denken. Es ist ausgeschlossen, sie auf dieser Ebene ganz aufzuheben. Nun besteht das Problem, das die europäischen Staaten lösen müssen, gerade darin, zu diesem Resultat zu gelangen.

Die Beschlüsse vom Januar 1960

Der Plan von Douglas Dillon zur Vermeidung der Teilung und Schwächung Europas hat zur Annahme von drei Punkten geführt:

1. Ein aus Vertretern der 18 Länder der OECE, der USA und Kanadas sowie einem Vertreter der EWG-Kommission gebildetes Komitee ist beauftragt worden, unter Mitarbeit des Exekutivsekretärs des GATT praktische Lösungen für die Handelsprobleme zu finden, welche die 20 Länder angehen, und besonders für jene, welche sich unmittelbar aus der Schaffung des Gemeinsamen Marktes der Sechs und des Marktes der Sieben ergeben.

2. Ein anderes Komitee, umfassend Belgien, Kanada, Frankreich, Italien, Portugal, Großbritannien und die USA sowie einen Vertreter der EWG-Kommission, ist beauftragt worden, die Mittel zur Vermehrung und Koordination der Hilfe für die Entwicklungsländer zu prüfen.

3. Eine Konferenz höherer Beamter der 20 Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten der OECE ist auf den 19. April 1960¹ nach Paris einberufen, um eine Reorganisation der OECE vorzubereiten, wobei die USA und Kanada an den Arbeiten dieser europäischen Organisation voll teilnehmen werden. Diese Konferenz wird von einer Viererkommission in Fühlungnahme mit den 20 Regierungen, den europäischen Gemeinschaften und den in Frage kommenden Organisationen vorbereitet. Diese Kommission setzt sich zusammen aus dem Botschafter und ständigen Vertreter der USA bei der OECE, Randolph Burgess, dem Direktor der Auslandsbeziehungen im französischen Handelsministerium, Bernard Clappier, dem britischen Botschafter und Wirtschaftsrat im Foreign Office, Sir Paul Gore-Booth und dem Gouverneur der Bank von Griechenland, Xenophon Zolatas.

Die europäische Rolle Amerikas

Der Hauptpunkt der Januarbeschlüsse liegt im direkten Eingreifen der Vereinigten Staaten und Kanadas in die Probleme der europäischen Einigung, einem Eingreifen, das in der Reform der OECE seine institutionelle Verankerung finden wird. Die für die Handelsprobleme und die Hilfe an die Entwicklungsländer in Aussicht genommenen Maßnahmen haben eher vorläufigen Charakter und versuchen, durch empirische Mittel eine Verminderung der gegenwärtigen Schwierigkeiten zu erreichen.

Von nun an wird der wirtschaftliche Einigungsprozeß Europas unter der direkten Verantwortung nicht nur der europäischen, sondern auch der nordamerikanischen Länder stehen. Dadurch wird die Tradition des Marshallplans wieder aufgenommen, der 1947 die Grundbewegung der europäischen wirt-

¹ Die Konferenz wurde auf den 6. Mai verschoben. *Red.*

schaftlichen Zusammenarbeit auslöste. Es wird aber auch der Artikel 2 des Atlantikpakts verwirklicht, der die wirtschaftliche Solidarität der Mitglieder vorsieht.

Die Erklärungen Dillons haben die Motive gezeigt, welche die Amerikaner veranlaßten, ihre frühere Reserve gegenüber den innereuropäischen Problemen aufzugeben. Dillon führte aus: «Wir haben den Schluß gezogen, daß die gegenwärtig in Westeuropa sich abzeichnenden Handelsprobleme gewisse Gefahren bringen. Einerseits könnten diese Handelsprobleme politische und wirtschaftliche Gegensätze in Europa schaffen, wodurch der Zusammenhalt der freien Welt geschwächt würde. Andererseits könnte die Bemühung, das Problem des europäischen Austauschs auf regionaler Ebene zu lösen, zu Maßnahmen führen, welche die Grundsätze gefährden könnten, die den Welthandel leiten müssen und die im GATT niedergelegt sind. Diese politischen und wirtschaftlichen Risiken können von den Vereinigten Staaten nicht übersehen werden.»

Mit anderen Worten: der Mißerfolg der Verhandlungen über den Zusammenschluß der Sechs mit den anderen Mitgliedstaaten der OECE und die Existenz von zwei möglicherweise rivalisierenden gemeinsamen Märkten in Europa zwangen die Vereinigten Staaten, sich einzuschalten, um so mehr, als die klassischen Lösungen des GATT (Zollunion und Freihandelszone) durch den Ausgang der Verhandlungen ausgeschlossen schienen, so daß man mit hinkenden Kompromissen rechnen mußte, welche sich nicht mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf der Weltebene vertrugen. Es ist legitim, daß die Vereinigten Staaten, über die Entwicklung ihres eigenen Zahlungsausgleichs besorgt, auch an die Wahrung ihrer eigenen Handelsinteressen gedacht haben.

Schließlich hoffen sie auch, daß ein geeintes und starkes Europa an ihren Bemühungen zugunsten der weniger entwickelten Länder teilnehmen könne. Die Erfahrungen der OECE und ihre früheren Erfolge als Mechanismus der europäischen Zusammenarbeit haben sie dazu bewogen, entschlossen die Verstärkung dieser internationalen Organisation zu befürworten, der sie in Zukunft als eigentliches Mitglied beitreten wollen.

Schlußbetrachtung

So zeichnet sich deutlich eine neue Phase auf dem schwierigen Weg Europas zur Einheit ab. Es ist zu früh, um abzuschätzen, wann und wie diese Etappe zu einem neuen Fortschritt führen wird. Es ist unmöglich, zu wissen, auf welcher Basis die Sechs und die Sieben gefährliche Interessengegensätze werden vermeiden können. Wer könnte sagen, welche Formen der Zusammenarbeit für Frankreich annehmbar sind, nachdem es sich in wachsendem Maße einer europäischen Freihandelszone und sogar jeder regionalen Form des Zusammenschlusses zwischen den Sechs und dem Rest Europas widersetzt hat?

Läßt es sich denken, daß die bevorstehenden Zollverhandlungen auf Welt-ebene im GATT genügen, um der Verstimmung zwischen Europäern ein Ende zu setzen? Man muß wiederholen, daß begrenzte Herabsetzungen der protektionistischen Zölle nicht genügen und daß besonders für die Benelux-Staaten die wünschbare Ausweitung des maritimen Austausches die totale Aufhebung dieser Schutzzölle verlangt.

Die amerikanische Anwesenheit ist auf jeden Fall eine kostbare Stütze für jene, welche überzeugt sind, daß Europa ohne Zwang integriert werden muß. Das Gleichgewichtselement, das die USA hinzubringen, bewirkt vielleicht eine Verlangsamung, aber es wird auch die Errichtung einer soliden Infrastruktur ermöglichen und kann schwere Krisen in Zukunft verhindern. Eine Teilung des freien Europa in zwei gegensätzliche Gruppen wäre für das ganze Unternehmen verhängnisvoll gewesen. Es besteht jetzt Hoffnung, daß eine solche Teilung vermieden werden kann.

Der große Gedanke General Marshalls, des Apostels der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Europas, wird so von seinen Nachfolgern im Staatsdepartement wieder aufgenommen und weitergeführt, und die OECE, die 1948 auf seine Initiative hin geschaffen wurde, wird von neuem das Forum, auf dem sich die wirtschaftliche Solidarität aller Länder des freien Europa, der Vereinigten Staaten und Kanadas erweisen müssen.

Soll das große Problem einer Verfassung für die europäische Staatengemeinschaft gelöst werden, so ist die unerläßliche Grundbedingung dieser Lösung die sorgfältige Wahrung der Selbständigkeit und Freiheit der verbündeten Staaten.

Johann Caspar Bluntschli

in seinem Aufsatz «Die Organisation des europäischen Staatenvereins» 1878