

Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftsintegration als
politisches Instrument

Vortrag gehalten von Botschafter Dr. A. Weitnauer an der
Tagung der schweizerischen Botschafter in Bern
am 5. September 1969.

Das Wort "Integration" teilt mit vielen anderen Modewörtern das Schicksal, nicht klar definiert, mehr als dies: nicht klar definierbar zu sein. Im wirtschaftlichen Bereich wird man, ganz allgemein gesprochen, darunter eine besonders enge Verflechtung der Volkswirtschaften zweier oder mehrerer Länder begreifen, die gegenüber den wirtschaftlichen Beziehungen, die üblicherweise zwischen den Mitgliedern der Staatenfamilie bestehen, nicht nur einen graduellen, sondern einen grundsätzlichen Unterschied macht. Die Frage, die ich hier mit Ihrer Erlaubnis kurz untersuchen möchte, ist die, inwieweit die wirtschaftliche Integration - sei sie nun natürlich gewachsen oder Gegenstand bewusster und systematischer Förderung - als politisches Instrument brauchbar ist und tatsächlich gebraucht wird.

Dabei werden Sie nicht erstaunt sein zu hören, dass ich zum Mittelpunkt dieser Untersuchung den Problemkreis mache, der unter dem Stichwort der "Europäischen Integration" nun seit mehr als einem Jahrzehnt auf unserem alten Kontinent im Vordergrund der Aufmerksamkeit steht. Doch ist es lehrreich festzustellen, dass die hier angestrebte Form der wirtschaftlichen Durchdringung (wie man auch sagen könnte) keineswegs die einzig mögliche ist. Gemeinsam ist allerdings allen Formen der wirtschaftlichen Integration -

- 2 -

um damit gleich eine erste grundsätzliche Feststellung zu machen - dass sie eine politische Bedeutung haben. Ein enger wirtschaftlicher Zusammenschluss ist unvermeidlicherweise immer auch ein politischer Tatbestand von mehr oder weniger grosser Tragweite.

Bevor die Väter des Römer Vertrages auf die Szene traten, war das Wort "Wirtschaftsintegration" zwar nicht oder kaum in Gebrauch; die Sache selbst aber gab und gibt es seit langem. Die übliche Form, in der sie auftrat, war meist die des Verhältnisses zwischen einem mächtigen Grossstaat und einem oder mehreren kleineren Nachbarn. Ich erwähne als Beispiel die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada (hier zögert man allerdings, von einem kleinen Land zu sprechen, ist es doch rein flächenmässig nach der Sowjetunion das zweitgrösste der Welt!); den Vereinigten Staaten und Kuba bis zum kastriistischen Umsturz; die Beziehungen zwischen Deutschland und der Republik Oesterreich seit dem ersten Weltkrieg; zwischen Sowjetrussland und den osteuropäischen Satellitenstaaten. Charakteristisch für alle diese Beispiele - die ich vermehren könnte - ist die Tatsache, dass kein formelles politisches Abhängigkeitsverhältnis besteht (oder bestand), dass aber die wirtschaftliche Durchdringung des Kleinen durch den Grossen derart bedeutend ist, dass das Wirtschaftsleben des betroffenen Kleinstaates ohne die übermächtige Stellung des grossen Nachbarn überhaupt nicht denkbar wäre. Interessant ist, dass in der grossen Mehrzahl der Fälle diese wirtschaftliche Dominierung von den Kleinen als politische - und auch wirtschaftliche - Last empfunden wird und dass der Kleine auf vielfältige Arten versucht, sich aus der

- 3 -

"Umarmung des Bären" wenn nicht zu befreien, so doch sie zu lockern. Nicht von ungefähr ist z.B. die Idee einer "Nordatlantischen Freihandelszone" in Kanada geboren worden, das sich so durch die Schaffung eines grösseren wirtschaftlichen Zusammenhangs etwas mehr Bewegungsfreiheit zu schaffen sucht. Bezeichnenderweise sind die politischen Selbständigkeitsregungen in Osteuropa immer auch Hand in Hand gegangen mit dem Bestreben, die wirtschaftlichen Bindungen im Rahmen des "Comecon" aufzulockern und die wirtschaftliche Abhängigkeit vom grossen Partner im Osten durch die Pflege und den Ausbau der Beziehungen zum westlichen Ausland zu mildern. Besonders interessant ist das Beispiel Oesterreich. Hier hätte sich die kleine Alpenrepublik Deutschösterreich (wie sie sich 1918 ursprünglich nannte) zunächst nur zu gern, nachdem ihr die politische Aufnahme in das Deutsche Reich einmal durch die Friedensverträge von 1919 erschwert und dann durch die sog. "Genfer Protokolle" von 1922 für 20 Jahre verboten worden war, wenigstens wirtschaftlich in die deutsche Wirtschaft eingefügt, eine Tendenz, die ihren Höhepunkt im Abschluss eines Zollunionvertrages im Jahre 1931 fand. Die Siegerstaaten des ersten Weltkrieges machten einhellig Front gegen diesen Vertrag, den sie trotz seines wirtschaftlichen Inhaltes als eine politische Kreation, als eine Form des berüchtigten "Anschlusses" Oesterreichs an Deutschland, erklärten. Bekanntlich ist er dann in einem Verfahren vor dem Haager Gerichtshof als mit den internationalen Verpflichtungen Oesterreichs unvereinbar erklärt worden. Auch gegenwärtig spielt im österreichischen Wirtschaftsleben wiederum Deutschland - die Bundesrepublik Deutschland -

die dominierende Rolle; aber die Reaktion in unserem östlichen Nachbarland ist heute geteilt. Führende österreichische Wirtschaftskreise fordern diese "Integration" ihres Landes in den deutschen Wirtschaftsraum in Form einer Assoziation mit der EWG; die zur Zeit am Ruder befindliche Regierung aber, obwohl sie als bürgerliches Regime der Unternehmerschaft nahesteht, sucht die wirtschaftlichen Verbindungen des Landes zu diversifizieren und Investitionen vor allem auch aus den Vereinigten Staaten und der Schweiz anzuziehen. Die sozialdemokratische Oppositionspartei ist noch viel entschiedener auf der gleichen Linie. Dass wiederum die Sowjetunion gegen jede institutionelle Beteiligung Oesterreichs an der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - die sie als "Anschluss" an Deutschland interpretiert - Front macht, ist ein weiterer Beleg für den politischen Charakter der wirtschaftlichen Integration.

Man könnte die soeben erläuterte Form der Durchdringung der Wirtschaft des kleinen Landes durch einen übermächtigen Grossstaat als eine Integration zum Zwecke der Herrschaftsausübung - der Dominierung - bezeichnen. Von ihr unterscheidet sich die wirtschaftliche Integration, wie sie von den sechs Ländern des Gemeinsamen Marktes angestrebt und zum Teil verwirklicht wurde, dadurch, dass sie machtpolitische Ziele nicht in dem Sinne hat - jedenfalls keine erklärten Ziele dieser Art - die Herrschaft des Grossen über den Kleinen herzustellen, sondern vielmehr gemeinsam durch die Mittel der Wirtschaft das politische Ziel der Staatengründung verfolgt. In der Tat wird in der Präambel des Vertrages von Rom vom 25. März 1957 ausdrücklich ausgesprochen, dass die sechs Länder den Vertrag unterzeichnen "déterminés à établir les fonde-

ments d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens". Aus dem Munde der "Gründerväter" der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war zudem mit aller Deutlichkeit immer wieder zu hören, dass die Gemeinschaft nur ein Schritt (allerdings ein bedeutender!) auf dem Wege zur Gründung eines europäischen Bundesstaates sein sollte. Wir wissen alle, dass seither viel Erden schwere sich in die Verwirklichung der Ziele der Brüsseler Organisationen gesenkt hat und man - ganz abgesehen von dem schwierigen Problem der Erweiterung der Gemeinschaft - nicht mit Gewissheit behaupten kann, dass die mit der Unterzeichnung des Römer Vertrages eingeleitete Bewegung wirklich auf den erklärten hohen politischen Endzweck hin führen wird.

Zur weiteren Klärung des Tatbestandes möchte ich daher eine vergleichende Betrachtung anstellen zwischen einerseits dem, was m.E. auf Grund der historischen Erfahrung "staatenbildende Elemente" sind, und andererseits dem Weg, den die EWG bisher tatsächlich gegangen ist, und der Liste der Einzelziele, die noch auf ihrem Programm stehen, in dem Bestreben, zu einer vollen Wirtschaftsunion mit wohlausgebauten Institutionen zu werden.

Zunächst die staatenbildenden Elemente. Was war, wenn man die Geschichte zu Rate zieht, in der Regel unerlässliche Vorbedingungen dafür, dass auf der Landkarte ein Gebilde erschien, das sich als Staat, als organisierte Nation, darbietet? Ich spreche hier mit voller Absicht von "Nation" und demzufolge "Nationalstaat", da ja die Anhänger der "Vereinigten Staaten von Europa" die europäischen Völker ganz ausgesprochen als eine natürliche

Einheit sehen, als eine Gruppe von Einzelstaaten und Volksgruppen, denen es nur an der entsprechenden Organisation fehlt, um zu einem einzigen Staat und einem einzigen Staatsvolk zu werden. Ich möchte, ohne die Präntention, das Thema damit zu erschöpfen, vier Voraussetzungen der "Staatwerdung" auführen, wobei ich mich an die historischen Erfahrungen auf dem europäischen Schauplatz halte.

1. Erstes Element ist, wie ich es sehe, ein Gefühl der elementaren Zusammengehörigkeit, die sich auf eine gemeinsame Sprache oder ein gemeinsames historisches Schicksal oder auf die Tatsache einer früher bestehenden, später aber verloren gegangenen Eigenstaatlichkeit stützt. Nehmen wir die beiden Hauptbeispiele von Nationalstaaten, die sich im 19. Jahrhundert konstituiert haben, nämlich Deutschland und Italien, so wird sofort deutlich, dass die einzelnen Kennzeichen, die ich eben erwähnte, sämtlich gegeben waren. Italien nahm schon im Rahmen des Römischen Reiches lange eine privilegierte Stellung ein, war doch das römische Bürgerrecht bis zur Constitutio Antoniniana des Kaisers Caracalla vom Jahre 212 n.Chr. grundsätzlich zunächst auf die Römer und dann auf die Italiker beschränkt und ausserhalb davon nur im Einzelfall einzelnen Bewohnern anderer Teile des Reiches gewährt. Das alte Deutsche Reich kann man unschwer auf das Jahr 843 n.Chr., d.h. den Vertrag von Verdun zurückführen, als von den drei Söhnen Ludwigs des Frommen das östliche Drittel des Fränkischen Reiches Ludwig dem Deutschen zufiel. Während all der langen Jahrhunderte der staatlichen Zerklüftung

und teilweise der Fremdherrschaft blieb in Deutschland wie in Italien das Gefühl, im Grunde ein einziges Volk zu sein, lebendig. Dasselbe kann man vom polnischen Volke sagen, dessen Staat im Jahr 1795 von der Landkarte verschwand, um erst 1918 wieder darauf zu erscheinen; ja, der polnische Nationalismus war von besonders virulenter Art, was sich in wiederholten blutigen Aufständen gegen die fremden Herren manifestierte.

2. Als zweites Element dafür, dass ein Staat sich bildet, ist - auf Grund der Erfahrungen der neueren Geschichte jedenfalls - unentbehrlich der beharrliche Wille der grossen Mehrheit des Volkes - oder der Völker - und der Regierungen, nicht nachzulassen, bis der neue Staat Gestalt, Leben und Wirklichkeit gewinnt. Erforderlich ist eine Grundwelle des Enthusiasmus, stetig und dauerhaft, von einer beharrlichen und unbeirrbaren Bewegung der Gemüter getragen, nicht ein blosses Strohfeuer oder ein gelegentlicher Ausbruch der Begeisterung. Es braucht diesen konsequenten politischen Willen auch, um die dem Menschen angeborene Abneigung gegen das Fremde, mag es auch mit der gleichen Hautfarbe, ungefähr der gleichen geographischen Herkunft und vielleicht sogar derselben Sprache auftreten, zu überwinden. Ich erinnere an die wiederholten Anläufe, die wiederum in Italien und in Deutschland von einzelnen Fürsten, Regierungen und der geistigen Elite, getragen von der allgemeinen Volksstimmung, unternommen wurden, um das grosse Werk zustandezubringen.

3. Als drittes Element ist häufig, wenn nicht immer, die Bedrohung von aussen als der Staatenbildung sehr förderlich erschienen. Denken wir an unser eigenes Land, das hierin ganz augenscheinlich seinen Ursprung genommen hat, in dem gemeinsamen Interesse der drei Waldstätte, sich zur gemeinsamen Verteidigung, mit einem Mindestmass gemeinsamer Politik, zusammenzuschliessen. Beizufügen ist hier, dass - wenn die übrigen Voraussetzungen gegeben sind - kaum etwas so sehr die nationalen Energien über alle widerstrebenden Elemente hinweg zusammenschweisst und die Einigungsbewegung beschleunigt wie der Krieg. Wenn Heraklit den Krieg als den "Vater aller Dinge" bezeichnet hat, so galt dies - man ist geneigt zu sagen: leider - oft auch für die Entstehung der Staaten. Es hat den ersten Weltkrieg gebraucht, um Polen als selbständiges Land wieder erstehen zu lassen. Italien wäre kaum so rasch zur Einheit gelangt, wenn nicht ein internationaler Konflikt, der Ausbruch der Feindseligkeiten zwischen dem Frankreich Napoleons III. und der österreichisch-ungarischen Monarchie, gefolgt vom preussisch-österreichischen Krieg von 1866 und dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71, die österreichische Vormachtsstellung in Italien zerstört und damit die Voraussetzung für den Zusammenschluss der ganzen Halbinsel unter dem Hause Savoyen geschaffen hätte.
4. Als viertes und letztes Element, das nicht absolut unentbehrlich, aber doch überaus nützlich ist, nenne ich das Vorhandensein eines grossen Staatsmannes. Wäre die italienische Einheit zustandegekommen, ohne dass es Camillo Benso di Cavour gegeben

hätte? Mit seiner überlegenen Diplomatie hat er die ausserordentliche materielle und militärische Schwäche seines Landes wettzumachen gewusst, und er ist gewiss so sehr wie Napoleon III. der Urheber des Krieges von 1859 mit den Schlachten von Solferino und Magenta gewesen, aus denen, vergessen wir es nicht, - wiederum der Krieg als der Vater aller Dinge - auch das Internationale Rote Kreuz hervorgegangen ist. Noch eklatanter ist das Beispiel Bismarcks, jenes grossen preussischen Patrioten, der mit seiner umfassenden Bildung zugleich ein Kosmopolit reinsten Wassers war und in seiner Korrespondenz von der machtvollen Bewegung des deutschen Volkes auf seine Einheit hin immer nur als von dem "deutschen Schwindel" sprach. Eben diesen deutschen Schwindel jedoch hat er in unnachahmlicher Manier ebenfalls für sein einziges Ziel der Erhöhung des preussischen Königtums zu brauchen gewusst. Aber auch er bedurfte dreier Kriege - des dänischen Krieges von 1864, des preussisch-österreichischen Krieges von 1866, der Oesterreich aus dem im Werden begriffenen deutschen Nationalstaat ausschloss, und des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 - um zum Ziel zu kommen. Die berühmte, von Bismarck zurechtgestutzte "Emser Depesche" hat zynisch und bewusst sowohl das Nationalgefühl der Deutschen aufgestachelt wie ihnen den Eindruck der Bedrohung von aussen vermittelt; beides liess die ganze kriegerische Aktion 1870/71 auf den Wogen der Begeisterung des deutschen Volkes ablaufen. Das Ergebnis bildete ein Deutsches Reich, das, von vielfältigen barocken Schnörkeln abgesehen, im Grunde, nach dem Willen seines Schöpfers, nur ein ins Monumentale

gesteigertes Preussen war. Wiederum dieselbe Frage: Wäre das Zweite Deutsche Reich ohne Bismarck Wirklichkeit geworden? Man kann trotz des Vorhandenseins aller anderen Voraussetzungen füglich daran zweifeln. Ob es ein Glück war, dass es zustande kam und genau die machtpolitische, institutionelle und geistige Gestalt annahm, die wir kennen, ist natürlich eine andere Frage.

Messen wir das bisher von der EWG Geleistete und von ihr noch Beabsichtigte an den vier Kriterien, die ich eben aufzählte, so ergibt sich etwa folgendes Bild:

Es besteht in Europa gewiss ein subtiles Gefühl der Zusammengehörigkeit, und es hat immer bestanden. Europa ist ohne Zweifel wenn keine politische, so doch eine geistige und kulturelle Einheit, und es gibt zweifellos so etwas wie ein gemeinsames europäisches Lebensgefühl, trotz der grossen Vielfalt der Einzelausprägungen des europäischen Geistes und seiner kulturellen Schöpfungen. Als elementare Schicksalsgemeinschaft aber hat sich Europa und gar als im Grunde ein einziges Volk haben sich die Europäer bisher nie empfunden. Man wird allerdings einwenden können, dass, nachdem Europa mindestens bis zum ersten Weltkrieg das Zentrum der Welt war, die Voraussetzungen für ein solches Gefühl nicht nur nicht gegeben waren, sondern auch nicht gegeben sein mussten. Dennoch hat man auch heute, unter sehr veränderten Verhältnissen, nicht den Eindruck, als fühlten sich die Norweger und die Portugiesen, die Italiener und die Irländer auch nur annähernd im gleichen Grade als Schicksalsgenossen und darüber hinaus als Angehörige desselben Volkes wie z.B. die Amerikaner oder die Russen unter sich. Auch die Tatsache, dass

- 11 -

in Brüssel - übrigens in mancher Hinsicht sehr erfolgreich - ein riesiges Werk der Wirtschaftsintegration geschaffen worden ist, hat daran nicht viel geändert.

Ist das zweite Element, das ich nannte - der beharrliche Wille der grossen Mehrheit des europäischen Volkes und der europäischen Regierungen, den europäischen Bundesstaat zu schaffen - als Folge der Brüsseler Bemühungen gewachsen? Dass dies z.B. in Frankreich bisher nicht der Fall war, ist allbekannt. Dass aber nach dem Weggang de Gaulles der britische Premierminister wiederholt und ausdrücklich hervorgehoben hat, sein Land - der Hauptkandidat für die Erweiterung der EWG - strebe mit seinem Beitrittsgesuch keineswegs weder eine politische noch eine militärische Integration des alten Kontinentes diesseits der sowjetischen Einflussphäre an, hat in manchen Kreisen sensationell gewirkt. "This is not a reality, this is not what we are asking for" hat Herr Wilson kürzlich im Unterhaus mit unmissverständlicher Deutlichkeit erklärt. Ueberraschend für den Sachkenner war es nicht, aber doch überaus enttäuschend für manchen Theoretiker der Europapolitik. Schlaglichtartig ist dadurch der Mangel eines politischen Einigungswillens in Europa und der rein wirtschaftliche Charakter des EWG-Unternehmens hervorgetreten; dass dieses Wirtschaftsunternehmen allerdings angesichts seiner Grösse und Kraft in einem ganz anderen Sinne auch ein politisches Faktum darstellt - als Instrument der Herrschaftsausübung - , möchte ich anknüpfend an meine einleitenden Bemerkungen gerade hier unterstreichen. Weil dem so ist, hat General de Gaulle das Potential der EWG der französischen Machtpolitik vorzubehalten gesucht; aus

- 12 -

dem gleichen Grunde wünscht Grossbritannien es der britischen Politik nutzbar zu machen.

Nun die Bedrohung von aussen. Man versteht die Ursprünge der EWG nicht, wenn man sich nicht daran erinnert, dass hier vor allem die politischen Hoffnungen, die mit dem Unternehmen verbunden waren, ihren Nährboden fanden. "Die europäische Welt ist durch politische Kräfte bedroht, deren Ziel die Zerstörung der europäischen Lebensform ist", so erklärte Prof. Walter Hallstein in einem Aufsatz vom 28. Juni 1961 in der Festschrift für Prof. Müller-Armack. Und er fuhr fort: "Diese Kräfte sind sehr stark und werden immer stärker ... sie sind expansiv. Die Verteidigung muss in den gleichen Bereichen vorbereitet werden durch ein höchst geschlossenes militärisches Allianzsystem, durch eine starke politische Moral, durch die grösste erreichbare wirtschaftliche Kraft." Soweit Hallstein. Ich sagte vorhin, dass der Krieg die nationalen Energien mobilisiert und zur Einheit zusammenschliesst. Im Falle der EWG war es der sogenannte Kalte Krieg. Dieses Gefühl der elementaren Bedrohtheit aber hat in den letzten Jahren merkwürdig an Kraft verloren. Zu Recht oder zu Unrecht haben die westeuropäischen Nationen - und auch die Vereinigten Staaten - nicht mehr den Eindruck, dass die Sowjetunion sich dazu anschicken könnte, das noch verbleibende "freie" Europa mit militärischer Macht zu überrennen. Bezeichnend war in diesem Zusammenhang die Reaktion auf die Besetzung der Tschechoslowakei durch russische Truppen am 21. August 1968. Die Entrüstung, die Proteste, die Manifestationen waren allgemein; aber nirgends wurde an sie der Schluss geknüpft, dass hier, jetzt und sofort der europäische Bundesstaat ausgerufen werden müsse. Es wäre

- 13 -

der psychologische Moment dafür gewesen; aber er wurde nicht wahrgenommen. Schon sehr bald hat sich die vorher eingeleitete Entspannungspolitik wieder durchgesetzt, und sie beherrscht heute die Szene. Interessant ist übrigens, dass Prof. Hallstein in dem gleichen Exposé, das ich schon erwähnte, auch die Handelspolitik - allerdings etwas gezwungen - im Jahr 1961 als ein "Mittel gemeinsamer Abwehr gegen gefährliche wirtschaftliche Aktionen von aussen" charakterisierte und beifügte "Da es sich hierbei um politisch motivierte wirtschaftliche Offensiven handelt, wird notwendig auch die Reaktion ein Akt politischer Planung und Handlung". Diese Äusserung erscheint heute als ganz unwirklich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die grösste handelspolitische Tat der EWG in den zehn Jahren ihrer Geschichte gewiss der Abschluss in der Kennedy-Runde gewesen ist, und dies war eindeutig kein Akt "gemeinsamer Abwehr gegen gefährliche wirtschaftliche Aktionen von aussen", sondern eine - allerdings sehr hart geführte - handelspolitische Auseinandersetzung mit den politischen Freunden der EWG - den EFTA-Ländern, den USA und Japan.

Der überragende Staatsmann. Gibt es ihn heute in Europa in den grossen Ländern, die ja den Ton angeben müssten, überhaupt noch? General de Gaulle war gewiss ein Staatsmann, man mag ihn sonst bewerten, wie man will. Aber sein politisches Denken und Planen ging in eine ganz andere Richtung. Er war ein Exponent des "Europäischen Staatensystems" in traditioneller Sicht, ein Machtpolitiker alten Stils. Das Credo der Gründerväter der EWG, durch ein technokratisches Kalkül das Wunder der politischen Einigung Wirklichkeit

- 14 -

werden zu lassen, lag ihm fern. Seit de Gaulles Verschwinden von der politischen Bühne ist man doch etwas in Verlegenheit, wo man in den europäischen Grossstaaten den schlechthin überlegenen, phantasiebegabten, tatkräftigen, biegsamen und doch beharrlich entschlossenen Staatsmann suchen soll, der willens und in der Lage wäre, die Vereinigten Staaten von Europa aus der Taufe zu heben.

Wirft man einen kritischen Blick auf die innere Entwicklung der EWG, so wird man, ohne dem ausserordentlichen Bemühen der vielen fähigen Leute in Brüssel Unrecht zu tun, sagen können, dass sie - mit Ausnahme der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik - nirgends über Bereiche hinaus gelangt ist, die am Rande der Souveränitätseinschränkung liegen. Es ist immer wieder hervorgehoben worden, dass das eigentlich Politische der EWG in ihren Institutionen begründet sei: in der europäischen Kommission, dem Ministerrat, dem europäischen Parlament und dem europäischen Gerichtshof. Der Kommission z.B. aber ist es nicht gelungen, sich als Ansatzpunkt für eine Regierung der Gemeinschaft durchzusetzen. Sie leistet ausgezeichnete Arbeit als Vorschlagsinstanz, als ideenreicher Vermittler und exemplarischer Administrator, nicht mehr. Was den Ministerrat betrifft, so hat es Frankreich im Luxemburger Kompromiss vom 29. Januar 1966 erreicht, dass für vitale Entscheidungen der Grundsatz der Einstimmigkeit der Beschlüsse des Rates aufrechterhalten bleibt. Von der Volkswahl des europäischen Parlamentes und einer Ausweitung seiner Kompetenzen sind wir weit entfernt.

Eine gemeinsame Handelspolitik der EWG gibt es - heute, wenige Monate vor dem offiziellen Abschluss der Uebergangszeit - noch immer

nicht. Aber auch wenn sie demnächst formell zu einer Kompetenz allein der Gemeinschaft als solcher gemacht werden sollte, so wird doch für jede Einzelverhandlung, sei sie nun gross oder klein, die Kommission auch in Zukunft einer Vollmacht des Ministerrates bedürfen. Dabei ist die Handelspolitik eine Betätigung, die nicht besonders tief in die Souveränität eines Staates eingreift; es ist seit jeher normal, dass sich ein Land - oder eine in einer Zollunion wie der EWG zusammengeschlossene Ländergruppe - mit der Aussenwelt in Form von Handels- und Zollverhandlungen auseinandersetzt und auf der Grundlage strikter Gegenseitigkeit für beide Teile vorteilhafte Zugeständnisse austauscht. Mit Recht wurde die Verhandlungsführung durch die Kommission in der Kennedy-Runde - vor allem in ihrer überaus schwierigen Endphase - als ein eigentlicher Triumph der Verhandlungskunst empfunden. Doch haben die Mitgliedstaaten daraus nicht die Konsequenz gezogen, die Handelspolitik endgültig auch in dem Sinne zur Gemeinschaftsaufgabe zu machen, dass sie die Kommission auf Grund einer Generalvollmacht mit ihrer Handhabung betrauen.

Es wird von grösstem Interesse sein, in den nächsten Jahren zu verfolgen, ob die EWG, wie es den Plänen entspricht, von der Zoll- zur Wirtschaftsunion vordringt. Soll dies geschehen, so wird viel drastischer und mit Massnahmen, die kaum mehr als rücknehmbar erscheinen, die nationalstaatliche Souveränität der EWG-Mitgliedländer beschnitten werden müssen. Man denke nur an den "nervus rerum", die Finanz- und insbesondere die Fiskalpolitik, dabei immer vorausgesetzt, dass nicht nur die Gesetzgebungen harmonisiert,

sondern die Verfügungsmacht über die finanziellen Hilfskräfte der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und ihrer "Regierung", der Kommission, übertragen werden. Dasselbe gilt für eine koordinierte Währungspolitik und - a fortiori - eine gemeinsame Wirtschaftspolitik. Gelingt es wirklich und tatsächlich, diese "Politiken" zu vergemeinschaften (um das schreckliche Wort zu brauchen) und - nota bene! - die Kommission in eigener Kompetenz - d.h. ohne dass sie für jeden wichtigeren Regierungsakt den Ministerrat um seine Genehmigung bitten müsste - mit ihrer Durchsetzung zu beauftragen, dafür aber unter der Kontrolle eines aus Volkswahlen hervorgegangenen Europäischen Parlaments, so würde dies in der Tat ein sehr beträchtliches Mass der Abdankung einzelstaatlicher Souveränität bedeuten. Hier liegt ein eigentlicher Prüfstein zur Beantwortung der Frage, ob es heute der Technokratie gelingen kann, staatenbildend zu wirken, ob sie ein Ersatz ist für den nicht vorhandenen europäischen Patriotismus, das europäische Vaterlandsbewusstsein und all die hohen Gefühle - die Begeisterung, den Opfersinn, die nicht nachlassende Beharrlichkeit - die sie im Menschen zu wecken und wach zu halten vermöchten.

Das einzige Gebiet, das, nicht wie die Handelspolitik, am Rande, sondern im Kern der staatlichen Tätigkeit liegt und doch zum Gegenstand einer Gemeinschaftsregelung gemacht wurde, ist die Landwirtschaft. Ein gemeinsamer Markt für landwirtschaftliche Produkte, gegenüber der Aussenwelt strikt abgesichert, ist weitgehend hergestellt worden. Doch ist die Landwirtschaftspolitik der EWG, wie immer deutlicher wird, aus mancherlei Gründen festgefahren. Handelspolitisch ist sie, mit ihrer Tendenz zur Erzeugung immer grösserer Ueberschüsse, die

dann hochsubventioniert auf dem Weltmarkt "abgeladen" werden, zum Gegenstand einhelliger Entrüstung der Partnerstaaten der EWG geworden. Intern hat sie zu derartig ungeheuerlichen finanziellen Lasten für den Konsumenten und den Staatshaushalt der Mitgliedstaaten geführt, dass man sich fragen kann, ob die gemachten Erfahrungen für ähnliche Unternehmungen auf anderen Gebieten hoffnungsvoll stimmen.

Die französische Abwertung und die Notwendigkeit, die sich daraus ergab, den französischen Markt für landwirtschaftliche Produkte zu isolieren, d.h. von den Gemeinschaftspreisen wenigstens temporär zu lösen, hat manche dazu geführt, von einem Ende der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der EWG zu sprechen. Jedenfalls hat sich an diesem Beispiel deutlich gezeigt, dass eine mehr als marginale Integration nur möglich ist, wenn der Weg zur Wirtschaftsunion vollständig bis zum Ende gegangen wird. Eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik erfordert, wie offenkundig geworden ist, eine koordinierte Währungspolitik, die aber wiederum nicht denkbar ist ohne eine gemeinsame Wirtschafts- und Konjunkturpolitik. Es gibt einfach kein Entrinnen von der Gretchenfrage, ob der Wille zur politischen Integration - und der wäre bei so weitgehenden Abtretungen nationalstaatlicher Souveränität wenigstens bis zu einem gewissen Grade erforderlich - vorhanden ist oder nicht.

Wenn Sie aus meinen Ausführungen, die sich ihrem Abschluss nähern, den Schluss ziehen, dass durch den Einsatz wirtschaftlicher Mittel politische Wirkungen nicht sozusagen "erlistet" werden können, so werde ich Ihnen gewiss nicht widersprechen. Die Wirtschaft zum Bannerträger und Baumeister hoher machtpolitischer Ziele zu machen, erscheint in der Tat als ein Versuch an untauglichen Objekt. Diese

Feststellung ist ein Gebot der Ehrlichkeit und der intellektuellen Sauberkeit. Sie mag für ein Land wie das unsere, das sehr bedeutende Wirtschaftsinteressen hat, sich andererseits in einer ganz besonderen politischen Situation befindet und darum grosses Unbehagen ob der Verkoppelung von Politik und Wirtschaft verspürt, etwas Beruhigendes haben. Dennoch müssen auch wir anerkennen, dass sich in Europa grosse politische Probleme stellen, denen nicht ohne Schaden für die langfristigen Interessen des alten Kontinents aus dem Wege gegangen werden kann. Europa braucht gewiss, gerade auf politischem Gebiet, intensivere Zusammenarbeit, grösseres gegenseitiges Vertrauen, mehr Einigkeit. Ich darf Ihnen zum Schluss, aus meinem Thema heraustrittend, in ein paar kurzen Andeutungen sagen, wie ich die Zukunftsperspektiven sehe, ohne dabei über Gebühr den Propheten spielen zu wollen.

Nachdem der Weg über die Wirtschaft offensichtlich keinen Erfolg verspricht, bleibt nichts anderes übrig als zu den eigentlich politischen Mitteln zurückzukehren, um politische Ziele zu erreichen. Dies bedeutet, dass eine Trennung von Politik und Wirtschaft sich aufdrängt. Ein so prominenter Mann wie Bundeskanzler Kiesinger hat sich jüngst zum Vertreter dieser These gemacht, obwohl sie den bisherigen deutschen Auffassungen von der EWG als der Grundlage der politischen Einigung Europas diametral widerspricht. Allüberall findet man heute ähnliche realistische Einsichten.

Nehmen wir einmal an, dass diese Tendenz sich durchsetzt, so sind für die politische Zukunft Europas - unter vielen andern - vor allem zwei Entwicklungen denkbar.

Die erste erwähne ich nur, um sie gleich von der Hand zu weisen; denn ich glaube nicht daran. Man könnte sagen, dass in der unruhigen Bewegtheit auch der europäischen Jugend etwas steckt, dass ein besser organisiertes politisches Europa im Direktgang zu erreichen geeignet sein könnte. Die moderne Jugend ist geschichtslos, in einem viel höheren Grade, als es die jungen Leute sonst zu sein pflegen. Sie glauben, den grossen Zeitproblemen voraussetzungslos gegenüberzutreten, und sie behaupten, sich nicht um Landesgrenzen und nationale Verschiedenheiten zu kümmern; die Menschheit als solche ist Zweck und Ziel ihres Denkens. Warum sollte nicht - so würde die These lauten - diese Jugend, wenn sie einmal zu Amt und Verantwortung gelangt ist, unterstützt durch die Triumphe der Technik und die Schrumpfung aller Distanzen, tabula rasa mit allen scheinbaren Hindernissen des europäischen Zusammenschlusses machen und - sozusagen spielend - das erreichen, was in der jahrtausendalten Geschichte unseres Kontinentes nie gelungen ist? Ich sagte schon, dass ich an diese These nicht glaube. Einmal stellen die von mir eben beschriebenen Jungen nur einen kleinen Bruchteil der heutigen europäischen Jugend dar; ferner spricht die Erfahrung des Lebens dafür, dass die menschliche Natur gewisse Konstanten aufweist und oft gerade die wildesten Hitzköpfe mit wachsendem Alter zu den konservativsten Elementen der menschlichen Gesellschaft werden.

Ist somit die Abkürzung über den jugendlichen Enthusiasmus nicht beschreitbar, so scheint mir hingegen die altehrwürdige politische Kunst als Heilmittel für die Uebel Europas heute eine bessere

- 20 -

Chance zu haben als lange schon. Diese Kunst war auf unserem alten Kontinent einmal zu hoher Vollendung entwickelt gewesen. Es gab das, was man das "Europäische System" nannte, eine Gleichgewichtsordnung, die gerade das 19. Jahrhundert nach den Erschütterungen der Napoleonischen Zeit, von einigen limitierten kriegerischen Verwicklungen abgesehen, zu einer langen Periode des Friedens hat werden lassen. Dieser Ordnung ist in der Katastrophe der beiden Weltkriege die Totenglocke geläutet worden. Europa ist nicht mehr die beherrschende Weltmacht. Gerade aber weil dem so ist, liegt es nahe, der Frage nachzusinnen, ob nicht unter Zuzug und massgeblicher Beteiligung der aussereuropäischen Supermächte - der Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion - ein neues, über Europa hinaus gehendes, aber unseren Kontinent als Kern umfassendes politisches System ausgebildet werden könnte. Es müsste sich um ein System handeln, in dem jeder Staat und jede Staaten-Gruppe mit ihren Besonderheiten - und ihrer sind manche in einem so vielgestaltigen Erdteil - ihren Platz finden würde. Die Zeit fehlt mir, Ihnen diese Gedanken, die gerade in den jüngsten Tendenzen der amerikanischen wie der sowjetischen Politik eine Stütze finden, im Einzelnen zu erläutern. Soviel aber ist gewiss, dass die Errichtung eines neuen Staatensystems in und um Europa - ich sagte es schon - nur das Werk höchster politischer Kunst sein kann. Es wird sehr begabter Interpreten bedürfen, um das "Europäische Konzert" wieder zu Gehör zu bringen.

Prof. Hallstein - ich zitiere noch einmal seinen Aufsatz vom 28. Juni 1961 - ist entschieden anderer Meinung. "Diese Ordnung

- 21 -

(d.h. das europäische Staatensystem des 19. Jahrhunderts)", so sagt er,"hat ihre Gültigkeit verloren, weil sie die einzige Prüfung nicht bestanden hat, die im 20. Jahrhundert wahrhaft verbindlich ist: sie hat sich als unfähig erwiesen, den Frieden zu wahren. Das 'Konzert' ist verstummt."

Ist es wirklich verstummt? Nachdem ich Ihre Aufmerksamkeit schon viel zu lange in Anspruch genommen habe, möchte ich mit dieser nachdenklichen Frage meine Darlegungen beenden.